



**CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA**

A N A L I Z A
EFEKATA PROGRESIVNOG OPOREZIVANJA DOHOTKA FIZIČKIH LICA,
DOBITI PRAVNIH LICA I NEPOKRETNOSTI

Podgorica, novembar 2013. godine

SADRŽAJ

PREGLED TABELA I GRAFIKA.....	6
1. UVODNE NAPOMENE	8
2. OPOREZIVANJE U EKONOMSKOJ TEORIJI	10
2.1. Istorijski razvoj koncepata oporezivanja.....	10
2.2. Progresivno ili proporcionalno oporezivanje	11
2.3. Poresko opterećenje – uticaj na tržište rada	13
3. OPOREZIVANJE DOHOTKA FIZIČKIH LICA	17
3.1. Oporezivanje dohotka fizičkih lica u Crnoj Gori	17
3.2. Poresko opterećenje – Uticaj na tržište rada na primjeru Crne Gore	20
3.2.1. Distribucija zarada u Crnoj Gori.....	22
3.2.3. Progresivno oporezivanje	24
3.2.4. Proporcionalno oporezivanje.....	33
3.2.5. Uticaj promjene oporezivanja dohotka na nivou pojedinaca.....	38
3.3. Uporedna rešenja.....	39
3.4. Predlog mjera	43
4. OPOREZIVANJE DOBITI PRAVNIH LICA	44
4.1. Oporezivanje dobiti pravnih lica u Crnoj Gori.....	44
4.2. Distribucija pravnih lica po nivou prihoda i dobiti	45
4.3. Modeliranje promjene oporezivanja dobiti u Crnoj Gori.....	47
4.4. Progresivno oporezivanje.....	48
4.5. Proporcionalno oporezivanje.....	48
4.6. Uporedna rješenja.....	49
4.7. Predlog mjera	50
5. OPOREZIVANJE NEPOKRETNOSTI.....	51
5.1. Oporezivanje nepokretnosti u Crnoj Gori	51
5.2. Uporedna rješenja.....	59
5.3. Predlog mjera	60

PREGLED TABELA I GRAFIKA

Tabela 1 - Pregled poreskih stopa u periodu 2002-2006 godine	17
Tabela 2 - Uporedni pregled prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica za 2011. i 2012. godinu i učešće u ukupnim prihodima	18
Tabela 3 – Ostvarenje neto prihoda po osnovu poreza na dohodak od 2002-2012	19
Tabela 4 – Bruto naplata poreza na dohodak fizičkih lica.....	19
Tabela 5 – Opterećenje zarada fiskalitetima za period 1994-2012.....	20
Tabela 6 - Regresije za objašnjenje nezaposlenosti (ukupne, kratkoročne i dugoročne)	21
Tabela 7 – Pokazatelji nivoa fiskalnog opterećenja.....	23
Tabela 8 - Scenario I – Poreske stope 9%, 15%, 19%.....	24
Tabela 9 – Scenario II - Poreske stope 9%, 15%, 21%.....	26
Tabela 10 – Scenario III Progresivno oporezivanje uz lični odbitak od 70€ mjesečno – svi scenariji	27
Tabela 11 – Scenario IV Progresivno oporezivanje uz lični odbitak od 144€ mjesečno – svi scenariji	28
Tabela 12 – Scenario V Progresivno oporezivanje uz lični odbitak od 100 € mjesečno – svi scenariji	29
Tabela 13 – Scenario VI Progresivno oporezivanje uz nove progresive stope – svi scenariji	30
Tabela 14 – Scenario VII Progresivno oporezivanje uz nove progresive stope – svi scenariji i neoporezivi dohodak od 100€ mjesečno	30
Tabela 15 – Scenario VIII Progresivno oporezivanje– svi scenariji.....	31
Tabela 16 – Scenario IX: Proporcionalna stopa i povećanje sa 9% na 10%	34
Tabela 17 – Scenario X: Proporcionalna stopa i povećanje sa 9% na 11%.....	34
Tabela 18 – Scenario XI: Proporcionalna stopa i povećanje sa 9% na 12%	35
Tabela 19 – Scenario XII Prikaz rezultata predloženih svih scenaria uz uvođenje ličnog odbitka od 70€ mjesečno	36
Tabela 20 – Sumarni prikaz svih scenaria proporcionalnog oporezivanja	36
Tabela 21 – Efekti promjene poreskih stopa i sistema oporezivanja na zarade.....	38
Tabela 22 – Stope dohotka u zemljama okruženja	39
Tabela 23 – Poreske stope u zemaljama EU (2013)	40
Tabela 24 – Poresko opterećenje troškova rada.....	42
Tabela 25 - Tabela prikaz prihoda po osnovu poreza na dobit za period 2002-2012	45
Tabela 26 – Pravna lica po nivou prihoda	45
Tabela 27 – Prikaz scenaria	48
Tabela 28 – Prikaz poreskih stopa u zemljama u okruženju.....	49
Tabela 29 - Stope poreza na dobit.....	49
Tabela 30 - Stope poreza na nepokretnosti po vrstama nepokretnosti i po jedinicama lokalne samouprave	53
Tabela 31 – Godišnji pregled ostvarenih prihoda od poreza na nepokretnosti za period 2007–2012. godina za svaku jedinicu lokalne samouprave, pojedinačno i pregled ostvarenih prihoda od ovog poreza na nivou Crne Gore	55
Tabela 32 - Prikaz obračunatog i naplaćenog poreza na nepokretnosti, odnosno stepen naplate poreza na nepokretnosti za period 2010 – 2012.....	57
Tabela 33 - Prikaz stopa poreza na nepokretnosti zemalja u okruženju (Srbija, Makedonija, Kosovo, Republika Srpska) kao i pojedinih zemalja EU.....	59

Grafik 1 – Vertikalna kriva ponude rada i poresko opterećenje	15
Grafik 2 – Horizontalna kriva ponude rada i poresko opterećenje	15
Grafik 3 - Tržište rada i poresko opterećenje troškova rada	16
Grafik 4 – Prikaz korelacije zaposlenosti i poreskog opterećenja	21
Grafik 5 – Distribucija neto zarada	22
Grafik 6 – Suma neto i bruto zarada po nivoima (% ukupne sume zarada)	22
Grafik 7 – Učešće u ukupnim poreskim prihodima	23
Grafik 8 – Efektivne poreske stope	25
Grafik 9 – Efektivne poreske stope	26
Grafik 10 – Prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica kao % BDP-a i najviša marginalna poreska stopa(prosjek 2006-2011).....	41
Grafik 11 – Distribucija obveznika poreza na dobit prema visini ostvarenih prihoda (2012. god)	46
Grafik 12 – Distribucija obveznika poreza na dobit prema visini ostvarene dobiti (2012. god) ..	46
Grafik 13 – Učešće u ukupnih prihodima po osnovu poreza na dobit obveznika po nivou ostvarene dobiti (2012.godina)	47
Grafik 14 – Kretanje prihoda od poreza na nepokretnosti za period 2007–2012	56

1. UVODNE NAPOMENE

Zaključcima Skupštine Crne broj: 33/12-2/47 od 28.12.2012. godine, zadužena je Vlada Crne Gore da do početka prvog redovnog zasijedanja Skupštine u 2013. godini, pripremi analizu efekata modela oporezivanja dohotka fizičkih lica koji bi se zasnivao na primjeni progresivnih poreskih stopa, i da istu dostavi Odboru za ekonomiju, finansije i budžet. Takođe, Skupština Crne Gore je preporučila Vladi Crne Gore da, do kraja prvog kvartala, pripremi analizu postojećih propisa u oblasti poreza na dohodak, poreza na dobit i poreza na imovinu i dostavi Skupštini predlog mjera za izmjenu odgovarajućih propisa u cilju uvođenja progresivnog oporezivanja dohotka, odnosno imovine, kao i oporezivanja dobiti po poreskim stopama koje bi bile prilagođene aktuelnom socijalno – ekonomskom ambijentu.

U realizaciji navedenih zaključaka Vlada Crne Gore je kroz modifikovan model oporezivanja dohotka fizičkih lica, kao hitnu mjeru konsolidacije javnih finansija, predložila privremeno uvođenje progresivnog oporezivanja ličnih primanja tzv. kriznog poreza. Skupština Crne Gore je usvojila Zakon o izmjenama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica koji je u primjeni od 8. februara 2013. godine, kojim je pored postojeće stope od 9% uvedena i viša stopa od 15%, na osnovicu koju čini bruto zarada iznad 720 eura. Zakonom je oročena primjena više stope do 31. decembra 2013. godine. Efekti uvođenja progresivnog oporezivanja primjenom ovog modela prate se u kontinuitetu i po tom osnovu je za period februar-septembar 2013. godine, ostvaren budžetski prihod u iznosu od cca 5 mil. eura.

U cilju realizacije zaključaka Skupštine, Vlada je formirala međuresorsku Radnu grupu koju čine predstavnici Skupštine, Vlade, jedinica lokalne samouprave i socijalnih partnera sa zadatkom pripreme analize efekata izmjene postojećih propisa u oblasti poreza na dohodak, poreza na dobit i poreza na imovinu u cilju uvođenja progresivnog oporezivanja. Na osnovu datih sugestija, komentara i predloga svih članova Radne grupe, pripremljena je Analiza efekata progresivnog oporezivanja poreza na dohodak fizičkih lica, poreza na dobit pravnih lica i poreza na nepokretnosti.

Analizom je dat kratak osvrt na politiku oporezivanja dohotka fizičkih lica, dobiti pravnih lica i nepokretnosti od uvođenja reforme poreskog sistema u Crnoj Gori (2002.godina) do danas, kao i efekti promjene modela oporezivanja sa proporcionalnog na progresivni sistem.

Takođe, dat je prikaz primjene različitih scenaria oporezivanja dohotka fizičkih lica (progresivno i proporcionalno) sa efektima: na povećanje poreskog opterećenja zarada zaposlenih, stope nezaposlenosti, fluktuacije broja zaposlenih, opterećenja zarada sa fiskalitetima, neto zarade i prihode budžeta. Kod ove vrste fiskaliteta razvijeno je 12 scenaria od kojih se 8 odnosi na progresivno oporezivanje sa poreskim stopama od 9% do 21%, i različitim pragovima za oporezivanje, uključujući i neoporezivi iznos (lični odbitak), kao i 4 scenaria proporcionalnog oporezivanja sa stopama od 10 do 12%, uključujući i varijantu sa ličnim odbitkom.

Analiza sadrži i projekciju efekata promjene postojećeg modela oporezivanja dobiti pravnih lica na povećanja prihoda i poresko opterećenje, na osnovu 4 scenaria, od kojih se dva odnose na

progresivno (stope od 9-15% i različiti pragovi oprezivanja od 50.000 i 100.000 eura), i dva scenarija kojima je razrađeno proporcionalno oporezivanje sa stopama od 10 i 11%.

Analizom je posebno tretiran i sistem oporezivanja nepokretnosti sa efektima povećanja prihoda po ovom osnovu polazeći od rješenja datih u važećoj regulativi.

U cilju stvaranja kompletnije slike o sistemu oporezivanja dohotka dobiti i nepokretnosti, analizom je dat i prikaz poreskih stopa zemalja u okruženju i EU.

Na osnovu pokazatelja svih scenaria predložene su mjere za unaprjeđenje poreske politike, posebno sa stanovišta efikasnije naplate poreskih obaveza, povećanja javnih prihoda i smanjenja javnog duga.

2. OPOREZIVANJE U EKONOMSKOJ TEORIJI

2.1. Istorijski razvoj koncepata oporezivanja

Adam Smit je u XVIII vijeku, u djelu „Bogatstvo naroda“ (1776, sv. II., str. 310) naveo, široko prihvaćene, osnovne principe oporezivanja. Po Smitu principi po kojima treba dizajnirati poreski sistem su jednakost, sigurnost, jednostavnost i ekonomičnost u naplati. Jednakost ili pravednost tumačena je na dva načina, prvo da poreska obaveza treba da bude jednaka primljenim koristima i drugo tumačenje da je visina obaveza usklađena sa mogućnošću plaćanja.

Načelo koristi kao pristup ostvarivanju poreske jednakosti su prihvatili filozofi prosvjetiteljstva, kao što su Hobs, Grotius i Lok. Ovakav pristup porezima podrazumijeva da poreski obveznici plaćaju državi porez u skladu sa zaštitom/koristima koje zauzvrat dobijaju od države. Prema Lokovom shvatanju poreskog prava svaka osoba ima pravo na dohodak u skladu sa plodovima svoga rada kao i da plaća poreze kao naknadu za pružene usluge.¹

Teoretičari načela korisnosti, tj. plaćanja poreza u skladu sa koristima koje pojedinci imaju od države, nijesu bili saglasni u pogledu stopa i obrasca oporezivanja. Hobs i Grotius su se zalagali za proporcionalno oporezivanje, pod uslovom da se izuzmu minimalne plate. Sismondi, Ruso i Kondoset su podržavali progresivno oporezivanje. Robespier je smatrao da je progresivno oporezivanje uvredljivo za siromašne, dok je Džon Stjuart Mil u knjizi *Principles of Political Economy*, iz 1848. godine smatrao da je regresivno oporezivanje u skladu sa načelom korisnosti, budući da je siromašnima najpotrebnija zaštita i samim tim moraju najviše plaćati poreza.

Načelo mogućnosti plaćanja, kao drugi pristup problemu oporezivanja je izazivao nesuglasice između pristalica u pogledu stope i načina oporezivanja. Monteskje i Sej su se zalagali za progresivno oporezivanje, dok je Bodin smatrao proporcionalno oporezivanje pravednijim. Smatra se da je savremena doktrina oporezivanja začeta u XIX vijeku sa Džonom Stjuartom Milom, koji je pojam pravednosti posmatrao kao ispravljanje nejednakosti i grešaka prirode, a ne u ograničavanju grešaka. Po njemu »državu treba promatrati kao da se odlično brine za sve, tako da utvrđivanje najzainteresovanijih zapravo nije značajno«.

Teorijske rasprave o načinu oporezivanja i načelima oporezivanja su se nastavile i u XIX vijeku. Među britanskim ekonomistima, progresivno oporezivanje zagovarao je i Adolf Wagner, koji je razlikovao dva načela oporezivanja: (1) čisto finansijsko, i (2) načelo društvenog blagostanja oporezivanja. Prvo načelo podrazumijeva proporcionalno oporezivanje u finansiranju javnih usluga, dok raspodjelu dohotka ostavlja nepromijenjenu. Prvo načelo se dopunjuje drugim načelom koje zahtijeva progresiju, kako bi se smanjilo nejednakost dohotka.

Savremena ekonomija blagostanja u razmatranju poreskog sistema i pravednosti oporezivanja polazi od Paretovog optimuma. Poboljšanje blagostanja postoji samo ako se položaj osobe A poboljša bez pogoršanja položaja osobe B ili, ako je dobitak osobe A dovoljan da dopusti

¹ John Lock - *Two Treatises on Government*

moguću nadoknadu osobi B. Primjenom Paretovog optimuma raspodjela poreskog tereta na ovaj način postaje pitanje društvenog morala ili politike, ali ne više ekonomsko pitanje.

Međutim, pitanje raspodjele je previše značajno da se ne bi razmatralo u ekonomskoj teoriji, dok je sistem oporezivanja ključan faktor javnih finansija, tako da je poreski sistem ključan u proučavanju fiskalne ekonomije.

Ono što odlikuje sve teorijske rasprave o poreskom sistemu, primjeni progresivnog ili proporcionalnog oporezivanja, jeste da sistem mora biti pravedan. Koncept pravednosti se međutim tumači različito, budući da ne postoji kako u ekonomskoj teoriji tako ni u široj oblasti društvenih nauka jedinstvena definicija pravednosti, koja bi se mogla proširiti na sve aspekte ekonomskog i društvenog života. Pravednost kao ključni princip i dalje ostaje pitanje norme i sistema društvenih vrijednosti koji postoje ili se promovišu u određenom društvu.

Kada govorimo o poreskom sistemu, postoje dva ključna principa pravednosti – korisnost i mogućnost. Korisnost podrazumijeva da se poreska obaveza plaća u skladu sa dobijenim javnim uslugama, na osnovu čega se porez plaća zavisno od materijalnog stanja, tako da bogatiji plaćaju više. Danas je sve veći naglasak na mogućnosti plaćanja poreza tako da se od poreskih obveznika zahtijeva plaćanje poreza u skladu sa poreskom snagom, tj. nivoom dohotka. Smanjeno oslanjanje na progresivne poreske stope i sintetičke poreze na dohodak fizičkih lica ranije je praćeno većim oslanjanjem na oporezivanje potrošnje, prije svega porezom na dodatu vrijednost.

Prema izloženom, pravednost je jedno od osnovnih načela savremenih poreskih sistema, po kojem građani trebaju plaćati poreze tj. snositi teret u skladu sa svojim mogućnostima/dohotkom. U ekonomskoj teoriji postoje dva aspekta poreske pravednosti - horizontalna pravednost i vertikalna pravednost.² Horizontalna pravednost podrazumijeva da poreski obveznici koji imaju iste nivoe dohotka plaćaju jednak iznos poreza. Vertikalna pravednost podrazumijeva da poreski obveznici sa višim nivoima dohotka plaćaju viši iznos poreza, ne samo u apsolutnom, već i u relativnom iznosu.

Horizontalna pravednost ili princip da poreski obveznici sa istim nivoom dohotka plaćaju isti iznos poreza je široko prihvaćeno načelo u stručnim i naučnim krugovima, nasuprot načelu vertikalne pravednosti koje je posledica subjektivnih vrijednosti razvijenih u jednom društvu, sa ciljem unapređenja socijalne kohezije. Poreski sistemi u kojima se primjenjuju proporcionalne poreske stope su zasnovani na načelu horizontalne pravednosti, dok progresivni poreski sistemi u osnovi imaju načelo vertikalne pravednosti.

2.2. Progresivno ili proporcionalno oporezivanje

Ključno pitanje svih teorijskih i empirijskih istraživanja i rasprava o poreskom sistemu, kao što je navedeno, je poštovanje principa pravednosti. Teoretičari su mišljenja da se pravednost

² Dr Predrag Bejakovic – Povijesni razvoj teorije o pravednosti oporezivanja, Institut za javne financije, Zagreb

poreskog sistema svodi na izbor modaliteta oporezivanja između progresivnog i proporcionalnog oporezivanja.

Argumenti u korist progresivnog oporezivanja su sljedeći:

1. progresivno oporezivanje obezbjeđuje veća sredstva državnoj kasi, što omogućava adekvatniju politiku preraspodjele. Na taj način, moguće je uvođenje različitih poreskih olakšica i oslobođenja u cilju ostvarivanja što veće pravičnosti u oporezivanju i istovremeno se želi postići smanjenje razlika u dohotku koji ostvaruju različiti pojedinci. Međutim, to ne zavisi samo od visine poreske stope i širine poreske osnovice, već i od ponašanja poreskih obveznika;
2. progresivni porezi omogućavaju vođenje aktivne poreske politike. Aktivna poreska politika podrazumijeva upotrebu poreskih instrumenata u cilju ostvarivanja mikro i makro ekonomskih efekata. Što se tiče mikroekonomskih efekata, država utiče na postojeću alokaciju ekonomskih resursa, a sa makro aspekta, država putem progresivnog oporezivanja utiče na zapošljavanje, cijene, izvoz, uvoz.
3. progresivnim oporezivanjem postižu se snažni stabilizacioni efekti na privredu, jer progresivni porezi imaju anticiklično dejstvo na privredna kretanja. Oni ublažavaju ciklične oscilacije i djeluju u pravcu povećanja ili smanjenja agregatne tražnje. Progresivni porez na dohodak se koristi kao automatski stabilizator, pošto sa rastom dohotka automatski raste i poreski dug, i time se reguliše agregatna tražnja. Najnovija istraživanja takođe ukazuju na nužnost kreiranja boljih automatskih stabilizatora, koji bez neposrednog uticaja države automatski reaguju na promjene u ekonomskoj politici. Potreba za snaženjem automatskih stabilizatora, radi ublažavanja negativnih posledica ekonomske kontrakcije, postoji ne samo u razvijenim zemljama, već i u zemljama u razvoju zbog činjenice da empirijske studije potvrđuju učestalost procikličnih fiskalnih politika;
4. progresivno oporezivanje se koristi kako bi se kompenzovali efekti regresivnih poreza, i to prije svega indirektnih poreza (akciza i PDV). Na taj način poreski sistem dobija proporcionalni karakter. Dejstvo progresivnog oporezivanja dohotka se neutrališe regresivnim indirektnim porezom na potrošnju. Tvrdnja da progresivni porezi destimulišu radni napor, da izazivaju veći otpor plaćanju poreza i da su u administrativnom pogledu suviše komplikovani treba prihvatiti sa rezervom. Pobornici progresivnog oporezivanja ove argumente ne smatraju nedostatkom progresivnog oporezivanja. Prema njihovom mišljenju, i proporcionalni porezi utiču destimulativno na povećanje radnog napora, mada je kod progresivnih to dejstvo izraženije. Takođe, oni smatraju da visina zakonskih poreskih stopa ne izaziva otpor plaćanju poreza, već on zavisi od visine efektivnih poreskih stopa, tako da je poreskom obvezniku svejedno da li se primenjuju proporcionalne ili progresivne poreske stope. Takođe, progresivno oporezivanje dohotka, u uslovima elektronske obrade podataka, nije u administrativnom pogledu previše komplikovano.

Na drugoj strani su argumenti u korist proporcionalnog oporezivanja:

1. proporcionalni porezi su objektivniji. Određivanje ključnih elemenata za oporezivanje, u slučaju progresivnog oporezivanja, vrši se na osnovu subjektivnih sudova i zaključaka nosilaca poreske vlasti. Kod progresivnog oporezivanja kreatori poreske politike procenjuju na koliko će tranši biti podeljena poreska osnovica, do kog iznosa dohotka će biti koja tranša za oporezivanje, kolike će biti poreske stope itd. Kod proporcionalnog oporezivanja, tih dilema nema, pošto se kao osnovica za oporezivanje uzima ukupan dohodak i postoji samo jedna poreska stopa;
2. proporcionalni porezi ne izazivaju tako jak otpor plaćanju poreza, kao što je to slučaj sa progresivnim porezima. Progresivno oporezivanje izaziva različite vidove izbegavanja plaćanja poreza i dovodi do seljenja kapitala iz zemalja sa oštrijim oporezivanjem u zemlje sa blažim režimom oporezivanja;
3. proporcionalni porezi imaju povoljniji uticaj na veličinu radnog napora, dok ga progresivni porezi destimulišu. Efekat supstitucije je izraženiji kod progresivnog oporezivanja, što znači da će poreski obveznici, u slučaju progresivnih poreskih stopa smanjivati svoj radni napor sa rastom dohotka, odnosno supstituisaće ga dokolicom;
4. proporcionalni porezi su manje zahtevni u administrativnom pogledu. Primena progresivnog oporezivanja zahteva bolje obrazovanu i tehnički opremljeniju poresku administraciju;
5. proporcionalna stopa povećava prihode države. Kao rezultat dinamičnije ekonomije i manjeg obima poreske evazije, država prikuplja više prihoda;
6. proporcionalna stopa u velikoj mjeri smanjuje vrijeme i trošak popunjavanja poreskih obrazaca;
7. proporcionalna stopa čini da je fiskalni sistem zemlje privlačniji za strane investitore.

2.3. Poresko opterećenje – uticaj na tržište rada

Poresko opterećenje troškova rada (tax wedge on labor) je indikator koji prikazuje sadašnju vrijednost troškova zarada koje se transferišu državi u obliku doprinosa za obavezno socijalno osiguranje i poreza na dohodak fizičkih lica. Poresko opterećenje troškova rada ima tri glavne komponente: udio zaposlenih u doprinosima za socijalno osiguranje, udio poslodavaca u doprinosima za socijalno osiguranje i porez na dohodak fizičkih lica.

Poresko opterećenje troškova rada ima dvije osnovne varijante: poresko opterećenje troškova zarada i poresko opterećenje ukupnih troškova rada.

Poresko opterećenje troškova zarada uzima u obzir troškove koje poslodavac ima prilikom isplate zarade, i računa se na sljedeći način:

$$POTZ = \frac{UTZ - NZ}{UTZ} * 100$$

POTZ predstavlja poresko opterećenje troškova zarade, UTZ – ukupan trošak zarade (uključuje neto zaradu, porez na dohodak, i doprinose za obavezno socijalno osiguranje koje plaćaju poslodavac i zaposleni), NZ – neto zarada.

Poresko opterećenje troškova rada uzima u obzir sve troškove koje poslodavac ima po osnovu ugovora o radu, na primjer, isplata naknade za godišnji odmor, isplata raznih naknada i dodataka na zaradu. Računa se po sljedećoj formuli:

$$POTR = \frac{UTR - RDR}{UTR} * 100$$

POTR predstavlja poresko opterećenje troškova rada, UTR – ukupan trošak rada (uključuje trošak zarada i dodatne benefite koji se pružaju zaposlenom), RDR – raspoloživi dohodak radnika (uključuje neto zaradu i dodatna primanja zaposlenog).

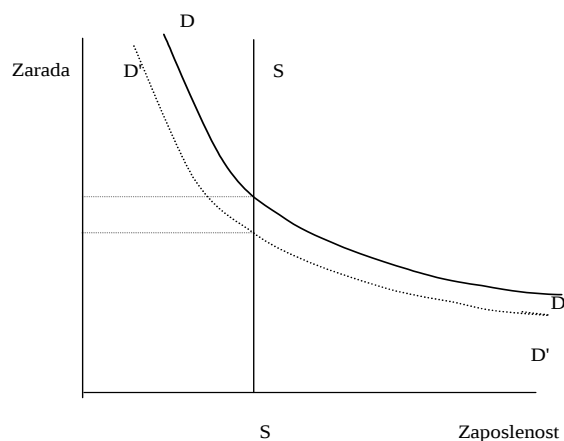
Veći procenat poreskog opterećenja znači veći stepen zaštite zaposlenih³, kao i veći iznos transfera državi u vidu poreza i doprinosa na lična primanja zaposlenih.

Ekonomska literatura sugerise da uticaj poreskog opterećenja troškova rada na zaposlenost zavisi od elastičnosti krive ponude (tražnje) za radom. Što je veća elastičnost krive ponude rada, veći je štetan uticaj poreskog opterećenja troškova rada na ishode na tržištu rada. Ako je kriva ponude rada (kriva tražnje za radom) vertikalna (grafik 1), tj. ista je za bilo koji nivo zarade, povećanje ovog poreskog opterećenja će dovesti do smanjivanja neto zarade (ili do povećanja ukupnih troškova rada), tj. zaposleni (ili poslodavci) prihvataju da preuzmu na sebe ovo finansijsko opterećenje. U tom slučaju neće doći do smanjenja zaposlenosti. Na drugoj strani, ako je kriva ponude rada horizontalna (grafik 2), tj. bez obzira na nivo zarade ponuda za radom se povećava, zaposleni nisu u poziciji ili ne mogu da prihvate bilo kakvo smanjenje neto zarade. Stoga se povećanje ovog poreskog opterećenja u potpunosti prebacuje na poslodavce i oni smanjuju zaposlenost, osim ako odgovarajuća kriva tražnje za radom nije vertikalna i oni tada prihvataju povećanje troškova rada bez smanjivanja zaposlenosti.

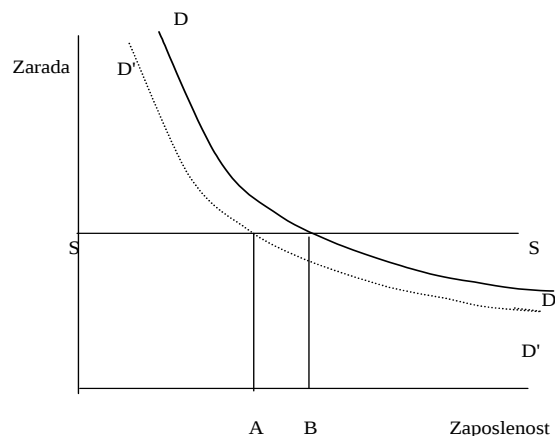
³ **Zakonska zaštita zaposlenja** se mjeri Indeksom zakonske zaštite zaposlenja, koji pokazuje jednostavnost u sklapanju i raskidanju ugovora o radu, kao i druge aspekte zaštite zaposlenog. Zakonska zaštita zaposlenja je uobičajeno usmjerena na zaštitu radnog mjesta tj. pojedinačnog zaposlenog. Posljedice rigidnog zakonodavstva na tržištu rada su upravo one koje bilježimo u Crnoj Gori:

- Niska stopa aktivnosti ukupnog stanovništva
- Visoki obim dugoročne nezaposlenosti
- Siva ekonomija na tržištu rada
- Visoka stopa nezaposlenosti među mladim ljudima
- Nizak broj novootvorenih radnih mjesta

Grafik 1 – Vertikalna kriva ponude rada i poresko opterećenje



Grafik 2 – Horizontalna kriva ponude rada i poresko opterećenje



DD – tražnja za radom, SS – ponuda rada, D'D' – tražnja za radom nakon uvođenja poreskog opterećenja

Prema empirijskim istraživanjima, poresko opterećenje troškova rada ima veći uticaj na zaposlenost na segmentima tržišta rada gdje su zarade relativno niže.⁴ Drugim riječima, budući da su razlike među zaradama pojedinaca uglavnom objašnjene nivoom sposobnosti, negativni efekti ovog opterećenja na zaposlenost mogu se najvećim dijelom reflektovati na zaposlene sa niskim nivoom kvalifikacija (pogledati grafik 3). Ovaj zaključak je potvrđen rezultatima istraživanja koja su sprovedena u Belgiji, Francuskoj i Holandiji, ove zemlje su uspjele da povećaju zaposlenost među ovom grupom uvođenjem posebnih poreskih olakšica za zaposlene sa niskim zaradama.

Prema Nickell-u povećanje poreskog opterećenja na troškove rada između 60-tih i 90-tih godina u velikoj mjeri objašnjava razlike u stopi zaposlenosti među zemljama OECD-a (Francuska, Njemačka, Italija i SAD).⁵ Opseg uticaja poreskog opterećenja troškova rada na zaposlenost u zemlji, prema Nickell-u, zavisi i od institucionalnog uređenja na tržištu rada i države, tj. postojanja minimalne zarade, benefita za nezaposlene, nivoa poreskog opterećenja zaposlenog i poslodavca, prosječnog nivoa vještina radne snage, rigidnosti realnih zarada na niže i načinu pregovaranja o zaradama.

Ekonomska literatura identifikuje niz faktora koji određuju uticaj poreskog opterećenja troškova rada na zaposlenost, tj. elastičnost poreza i zaposlenosti⁶:

1. kvalifikovanost radne snage – što je niža kvalifikovanost radne snage mogućnost negativnog uticaja ovih poreskih opterećenja na zaposlenost je veća;

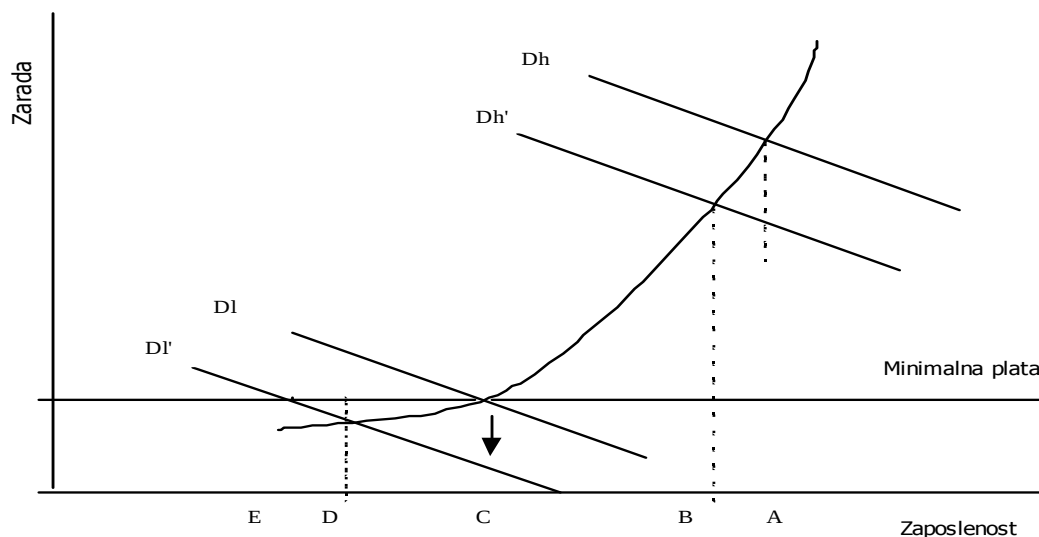
⁴ OECD – "Employment Outlook 2003"

⁵ Nickell – "Employment and taxes", working paper

⁶ "Tax wedge and skills: Case of Poland in international perspective", CASE (www.case.com.pl), 2006

- alternativni prihod – veći alternativni prihod pod uticajem minimalne zarade i ostalih mogućnosti za sticanjem alternativnih prihoda znači da veći udio onih koji imaju potencijalno niske zarade neće biti zaposlen;
- odnos između poreza i benefita i oporezivanje benefita koji se ne dobijaju po osnovu zaposlenja – u slučaju da benefiti nijesu oporezovani uticaj poreza na dohodak je veliki;
- efektivna poreska opterećenja koja plaćaju poslodavci i zaposleni – porezi koje plaćaju poslodavci imaju veći negativan uticaj na zaposlenost;
- formiranje zarada i relativna snaga pregovaračkih strana i nivo centralizacije pregovaranja – kada su sindikati jaki i kada pregovaranje o zaradama nije centralizovano negativan uticaj na poresko opterećenje troškova rada je visok, dok ako je pregovaranje potpuno centralizovano ili potpuno decentralizovano, uticaj je obično manji;
- progresivnost poreza – progresivnost poreza ograničava negativne uticaje visokog prosječnog poreza na dohodak fizičkih lica na zaposlenost;
- pravac promjene – negativni uticaji povećanja poreskog opterećenja na troškove rada na zaposlenost mogu biti mnogo jači od pozitivnih efekata koje njihovo smanjivanje ima na zaposlenost, pošto zarade teže da budu fleksibilnije na gore nego na dolje.

Grafik 3 - Tržište rada i poresko opterećenje troškova rada



D_h – tražnja za kvalifikovanim radom
 D_{h'} – tražnja za kvalifikovanim radom nakon uvođenja poreskog opterećenja
 D_l – tražnja za nekvalifikovanim radom
 D_{l'} – tražnja za nekvalifikovanim radom nakon uvođenja poreskog opterećenja
 AB – smanjenje zaposlenosti među kvalifikovanim radnicima zbog poreskog opterećenja
 CD – smanjenje zaposlenosti među nekvalifikovanim radnicima zbog poreskog opterećenja kad ne postoji minimalne zarade
 CE – smanjenje zaposlenosti među nekvalifikovanim radnicima zbog poreskog opterećenja kad postoje minimalne zarade

Faktori koji utiču na elastičnost ponude rada takođe utiču jedni na druge. Na primjer, utvrđivanje minimalne zarade ograničava fleksibilnost zarada na dolje. Takođe, jedna od posljedica utvrđivanja minimalne zarade je ta da njeno postojanje destimuliše ljude da se uključe u obrazovni sistem, te stoga rezultira nižim nivoom prosječnih sposobnosti.

3. OPOREZIVANJE DOHOTKA FIZIČKIH LICA

3.1. Oporezivanje dohotka fizičkih lica u Crnoj Gori

Oporezivanje dohotka fizičkih lica uređeno je Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica ("Sl.list RCG" br. 65/01, 37/04 i 78/06 i "Službeni list CG", broj 86/09, 14/12 i 6/13). Ovim zakonom je propisano oporezivanje dohotka fizičkih lica iz pet izvora: prihodi od ličnih primanja, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava, kapitala i kapitalnih dobitaka. Obveznik poreza je rezidentno fizičko lice koje ostvari oporezivi dohodak u Crnoj Gori i van Crne Gore (primjenjuje se princip svjetskog dohotka), kao i nerezidentno fizičko lice koje ostvari dohodak na teritoriji Crne Gore. Prema postojećem rješenju, oporezivanje dohotka se vrši po stopi od 9%, osim za prihode od ličnih primanja u iznosu većem od 720 eura, na koje se privremeno obručanava i plaća porez po stopi od 15%.

U periodu od 2002-2006 godine u primjeni je bio sistem progresivnog oporezivanja dohotka fizičkih lica. Oporezivanje prihoda se vršilo primjenom četiri poreske stope: 0%, 17%, 21% i 25%. Ovaj sistem je podrazumijevao pravo na lični odbitak koji je prvobitno iznosio 600 eura na godišnjem nivou i koji je usklađivan sa rastom zarada. Kao prelazno rješenje za period jul-novembar 2004. godine primjenjivale su se stope 16%, 20% i 24%. Tokom 2004. godine izvršeno je smanjenje poreskih stopa za dva procentna poena tako da su stope od 01. decembra 2004. godine iznosile 15%, 19% i 23%.

Tabela 1 - Pregled poreskih stopa u periodu 2002-2006 godine

Iznos godišnjeg oporezivog dohotka (u €)	Visina poreza
Od 0 Do 600	0%
Od 600 do 2.000	0 Eur 0 Eura + 17% na iznos preko 600 Eura
Od 2.000 do 3.500	238 238Eura + 21% na iznos preko 2.000 Eura
Preko 3.500	553 Eura + 25% na iznos preko 3.500 Eura

Iznos mjesečnog oporezivog dohotka (u €)	Visina poreza
Do 65,00	0%
Od 65,00 do 218,00	0 eura + 16% na iznos preko 65,00 eura
Od 218,00 do 381,00	24,40 eura + 20% na iznos preko 218,00 eura
Preko 381,00	57,00 eura + 24% na iznos preko 381,00 eura
Iznos godišnjeg oporezivog dohotka (u €)	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

Počev od 2007. godine, promijenjen je sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica i uvedena je jedinstvena (proporcionalna) poreska stopa od 9%, sa odloženom primjenom od 2010. godine. U tranzicioniom period poreska stopa je iznosila 15% u 2007. i 2008. godinu, a u 2009. godinu 12%, dok je zadržan neoporezivi iznos (lični odbitak).

Razlozi za uvođenjem proporcionalnog oporezivanja dohotka, bili su obrazloženi pozitivnim efektima na nivo neto zarada zaposlenih, stavljanjem osnova i uslova za dugoročno povećanje budžetskih prihoda, zapošljavanje novih radnika, otpočinjanje novog biznisa, povećanje investicionog ulaganja, pojednostavljenje poreskog postupka kod obračuna poreskih obaveza, kao i veću motivisanost poslodavaca da zarade isplaćuju isključivo u novcu.

Budući da je počev od 2010. godine u primjeni jedinstvena poreska stopa od 9%, koja je najniža u regionu, proširena je poreska osnovica time što je uvedeno oporezivanje jednog broja naknada po osnovu ličnih primanja (topli obrok, regres i prevoz) i ukinuta olakšica po osnovu ličnog odbitka koji je na godišnjem nivou iznosio 840€ (mjesečno 70€).

S obzirom da u ostvarenim prihodima od poreza na dohodak fizičkih lica prihodi od ličnih primanja čine oko 90% prihoda, ova analiza se prvenstveno bavi ovim izvorom dohotka i simulacije sa efektima primjene progresivnih i proporcionalnih stopa se odnose na ove prihode.

Tabela 2 - Uporedni pregled prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica za 2011. i 2012. godinu i učešće u ukupnim prihodima

IZVORI DOHOTKA	Ostvareno 2011u mil.€	Ostvareno 2012 u mil.€	% Učešća u ukup. prihodima za 2012. godinu
Lična primanja	97.3	95.3	88,6
Samostalna djelatnost	1.6	1.5	1,4
Imovina i imovinska prava	1.5	2.7	2,5
Kapital i ostalo	6.5	8.1	7,5
Ukupno	106.9	107.6	100,00

Analizom ostvarenih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u periodu 2002-2012 godine uočava se stalni rast prihoda do 2009. godine. Tako da je u 2007. godini (u odnosu na 2006. godinu), koja je prva godina primjene proporcionalne stope od 15%, rast prihoda iznosio 17,8%, odnosno 12.9 mil. €, a u 2008. godini rast u odnosu na 2007. god je iznosio 31%, odnosno 26,5 mil.€.

Tabela 3 – Ostvarenje neto prihoda po osnovu poreza na dohodak od 2002-2012

Porez na dohodak	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Neto naplata u mil.€	57.9	63.9	61,24	67,09	72,49	85,40	111,92	94,99	89,75	81,64	82,26

Izvor: Makrofiskalna jedinica, Ministarstvo finansija

Tabela 4 – Bruto naplata poreza na dohodak fizičkih lica

Porez na dohodak / bruto naplata		
2005	Stopa	0, 15%, 19% i 23%
	Prihod	85,4
2006	Stopa	0, 15%, 19% i 23%
	Prihod	93,2
2007	Stopa	15%
	Prihod	108,1
2008	Stopa	15%
	Prihod	142
2009	Stopa	12%
	Prihod	120,6
2010	Stopa	9%
	Prihod	114
2011	Stopa	9%
	Prihod	106,9
2012	Stopa	9%
	Prihod	107,6

Izvor: Trezor

Posmatrano sa aspekta ukupnog poreskog opterećenja, imajući u vidu da su, do 2005. godine, doprinosi za obavezno socijalno osiguranje bili konstantni, smanjenje poreskog opterećenja troškova rada je uzrokovano upravo promjenom poreske politike u dijelu poreza na dohodak fizičkih lica.

Tabela 5 – Opterećenje zarada fiskalitetima za period 1994-2012

	Neto plata	Ukupan trošak plata (neto plus svi porezi i doprinosi) ⁷	Na 1 din/euro zaposlenom drzavi se placa (u €)	Od 1 eura potrošenog na zaposlenog uključujući poreze i doprinose % poresko opterećenje (tax wedge)	Efektivna stopa poreza na dohodak %
	1	2	$3((2-1)/1)$	$4((2-1)/2)$	
U dinarima					
1994	138.6	361.9	1.610	61.8%	32.8
1995	307.0	788.5	1.569	61.0%	31.8
1996	659.3	1668.0	1.530	60.6%	31.2
1997	878.9	2227.4	1.534	60.5%	31.2
1998	1227.7	3095.8	1.522	60.3%	31.0
1999	1932.1	3906.4	1.022	50.7%	19.0
U eurima					
2001	107.7	217.8	1.022	50.5%	19.0
2002	112.9	229.0	1.028	49.5%	19.0
2003	174.0	330.5	0.899	48.2%	14.1
2004	194.9	363.0	0.862	47.9%	14.0
2005	212.9	385.6	0.811	43.1%	13.3
2006	247.4	453.6	0.834	43.3%	12.4
2007	338.0	578.6	0.712	43.7%	12.8
2008	416.0	702.3	0.688	39.8%	12.3
2009	463.0	714.0	0.607	37.8%	13.1
2010	479.0	787.3	0.643	39.2%	9.0
2011	483.7	795.06	0.643	39.2%	9.0
2012	487.0	800.57	0.643	39.2%	9.0

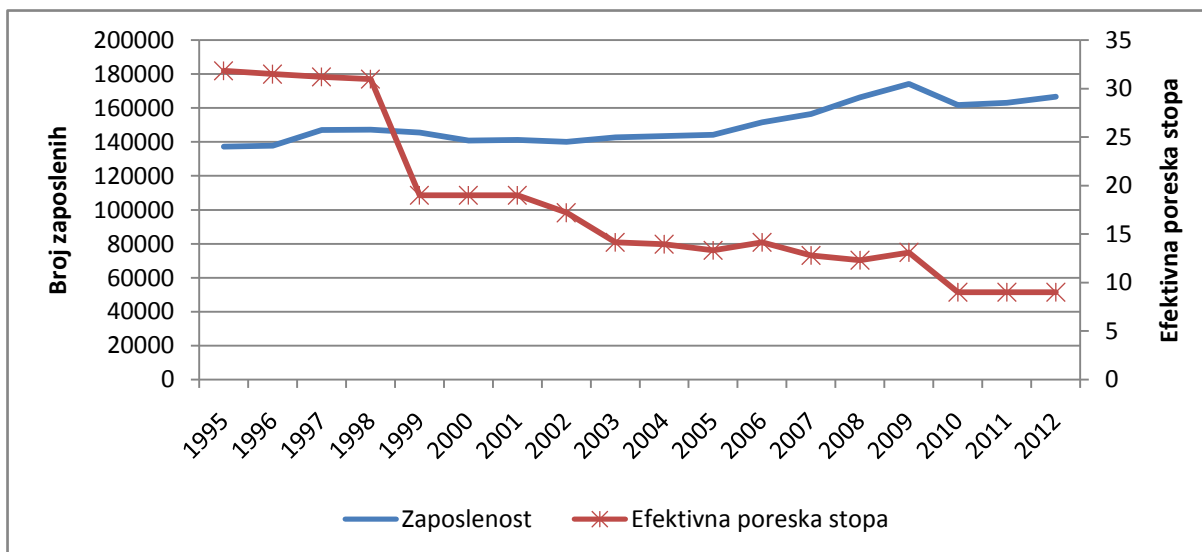
Ukupno poresko opterećenje je smanjeno sa preko 60% u 1994. godini na 39,2% u 2012. godini.

3.2. Poresko opterećenje – Uticaj na tržište rada na primjeru Crne Gore

Osnovni statistički testovi serija podataka od 1995. do 2013. godine su pokazali da postoji značajna negativna korelacija između zaposlenosti i poreskog opterećenja u iznosu od -0,61, što je vidljivo i na grafiku broj 4. Rezultati jednostavnih regresija, na primjeru Crne Gore, pokazuju da na **ukupnu nezaposlenost** u Crnoj Gori, pored značajnog uticaja indeksa zakonske zaštite zaposlenja, aktivnih politika na tržištu rada, značajan uticaj ima i poresko opterećenje troškova rada. Ove tri varijable pozitivno utiču na ukupnu nezaposlenost, tj. ukoliko se bilo koja od ovih varijabli poveća povećava se nezaposlenost. To dalje znači da svako povećavanje stopa poreza i doprinosa ili zaštite zaposlenja utiče na povećanje nezaposlenosti.

⁷ Ukupan trošak plata ne obuhvata izdatke za prirez porezu an dohodak fizičkih lica.

Grafik 4 – Prikaz korelacije zaposlenosti i poreskog opterećenja



Regresije prikazane u narednoj tabeli su korišćene prilikom procjene scenarija koji se tiču promjene sistema oporezivanja u Crnoj Gori.

Tabela 6 - Regresije za objašnjenje nezaposlenosti (ukupne, kratkoročne i dugoročne)

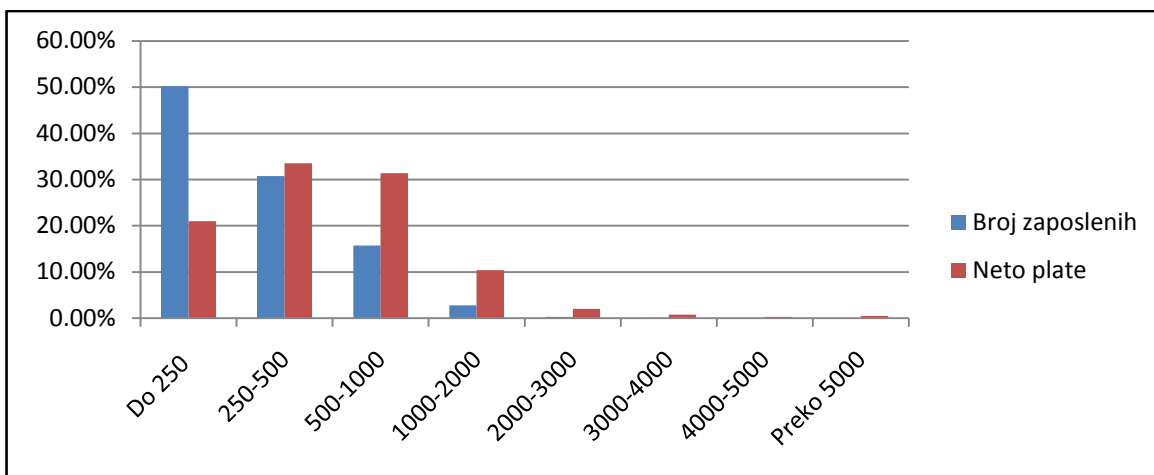
+	OLS ⁽¹⁾	OLS
Jednačina	STUR	UNR
C	230.7710	-133.4890
t-statistika	(9.404554)	(-6.651044)
EPL	-55.81302	34.95392
t-statistika	(-8.826036)	(6.969580)
TAX	0.202621	0.175099
t-statistika	(1.133797)	(1.955010)
RATIO		
t-statistika		
UDEN	0.160605	
t-statistika	(1.134142)	
ALMP	-1.311952	8.413081
t-statistika	(-2.390170)	(6.969580)
Broj observacija	46	37
R ²	0.691988	0.748575
Durbin-Watson stat.	1.689709	1.565274
F-statistika	23.02793	32.75063

⁽¹⁾Metod najmanjih kvadrata, gdje je STUR – kratkoročna stopa nezaposlenosti, LTUR – dugoročna stopa nezaposlenosti, UNR – ukupna stopa nezaposlenosti, C – konstanta, EPL – Indeks zakonske zaštite zaposlenja, TAX – ukupno opterećenje na tržištu rada, ALMP-ukupni rashodi na aktivnu politiku na tržištu rada, UDEN – zastupljenost sindikata, ratio.

3.2.1. Distribucija zarada u Crnoj Gori

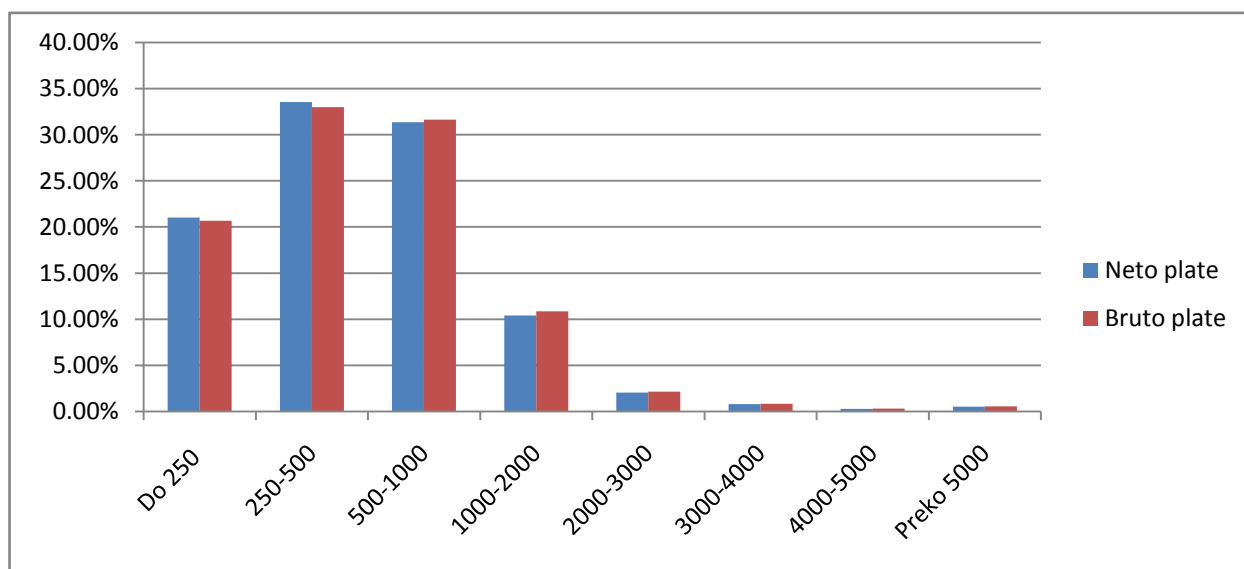
Zarade u Crnoj Gori karakteriše visoka koncentracija zarada u dva dohodovna nivoa. Do 250€ zarade ima približno 50% registrovanih zaposlenih, dok 46,51% ima zarade između 250€ i 1000€, samo 3,23% registrovanih zaposlenih u Crnoj Gori ima zarade preko 1000€ u neto iznosu. Ovakva distribucija zarada je uobičajena za ekonomije na sličnom nivou razvijenosti kao Crna Gora.

Grafik 5 – Distribucija neto zarada



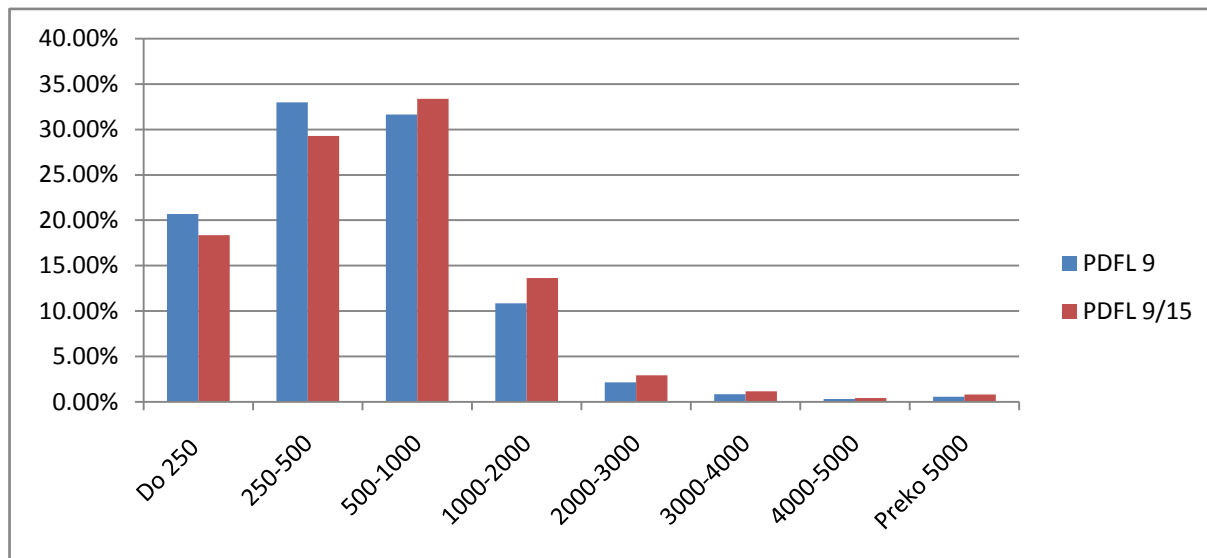
Takođe, imajući u vidu iznose tj. ukupne sume zarada, koncentracija zarada je najveća u platnim razredima od 250€ do 500€, što je očigledno i kroz prosječnu zaradu u Crnoj Gori, kao i u platnom razredu od 500-1000€.

Grafik 6 – Suma neto i bruto zarada po nivoima (% ukupne sume zarada)



Ovakva distribucija zarada ukazuje na to da ključni izvor prihoda, a samim tim i najveće učešće u ukupnim poreskim prihodima po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica dolazi iz ove grupe zaposlenih.

Grafik 7 – Učešće u ukupnim poreskim prihodima



Učešće zaposlenih, koji su u višim platnim razredima, u ukupnim poreskim prihodima je 30 do 40 puta više u odnosu na njihovo učešće u broju zaposlenih, bez obzira na primjenjeni sistem oporezivanja (progresivno ili proporcionalno). Zaposleni koji čine 50% zaposlenih i čije zarade su do 250€ plaćaju 20,6% ukupnih poreza u Crnoj Gori, dok najveći doprinos poreskim prihodima ostvaruje grupa zaposlenih čije zarade se kreću od 250€ do 1000 u neto iznosu.

Tabela 7 – Pokazatelji nivoa fiskalnog opterećenja

Nivoi zarada u €	Učešće u ukupnom broju zaposlenih	Učešće u ukupnoj sumi zarada	Učešće u ukupnim poreskim prihodima (ravna stopa 9%)	Učešće u ukupnim poreskim prihodima (stope 9% i 15%)
Do 250	50.26%	20.67%	20.67%	18.3%
250-500	30.79%	32.99%	32.99%	29.3%
500-1000	15.72%	31.65%	31.65%	33.4%
1000-2000	2.80%	10.85%	10.85%	13.7%
2000-3000	0.32%	2.16%	2.16%	2.9%
3000-4000	0.08%	0.83%	0.83%	1.2%
4000-5000	0.02%	0.31%	0.31%	0.4%
Preko 5000	0.02%	0.55%	0.55%	0.8%

3.2.2. Modeliranje promjene oporezivanja dohotka u Crnoj Gori

Prilikom modeliranja eventualnih promjena oporezivanja dohotka u Crnoj Gori, razvijeno je 12 scenarija (od kojih se 8 odnose na progresivno oporezivanje, a ostala 4 na proporcionalno). Budući da je tokom 2013. godine došlo do promjene u modelu oporezivanja, uvođenjem stope od 15% za dohodak koji prelazi 720€ u bruto iznosu, ovaj scenario je poslužio kao bazni.

Osnovne pretpostavke svih scenarija su sljedeće:

- procijenjeni efekti oporezivanja po stopi od 9% i 15% se tretiraju kao stvarno ostvareni prihodi i u odnosu na ovako procijenjene prihode se računaju efekti;
- zarade u naredenoj godini će biti distribuirane na isti način kao u prethodnoj godini;
- efekti povećanja minimalne zarade nijesu uzeti u obzir, zbog neraspoloživosti podataka;
- obim sive ekonomije će ostati na istom nivou, tj. efekti unaprijedene naplate poreskih prihoda nijesu uzeti u obzir;
- za procjenu efekata korišćeni su podaci Poreske uprave iz godišnjih prijava.

3.2.3. Progresivno oporezivanje

3.2.3.1. Scenario I – Poreske stope 9%, 15%, 19%

Poreski pragovi 0-720, 720-1440, 1440+

Ovaj scenario progresivnog oporezivanja podrazumijeva uvođenje još jedne poreske stope za više nivoe dohotka, tj. dodatne stope od 19% na dohodak koji prelazi 1440€ mjesečno, ili 2 prosječne zarade (bruto) u Crnoj Gori.

U skladu sa ovim scenariom ukupni prihodi budžeta (centralnog budžeta i prihodi lokalnih samouprava) bi se povećali za približno 2 miliona, dok bi se na drugoj strani rashodi za neto zarade smanjili za 0,4 miliona eura.

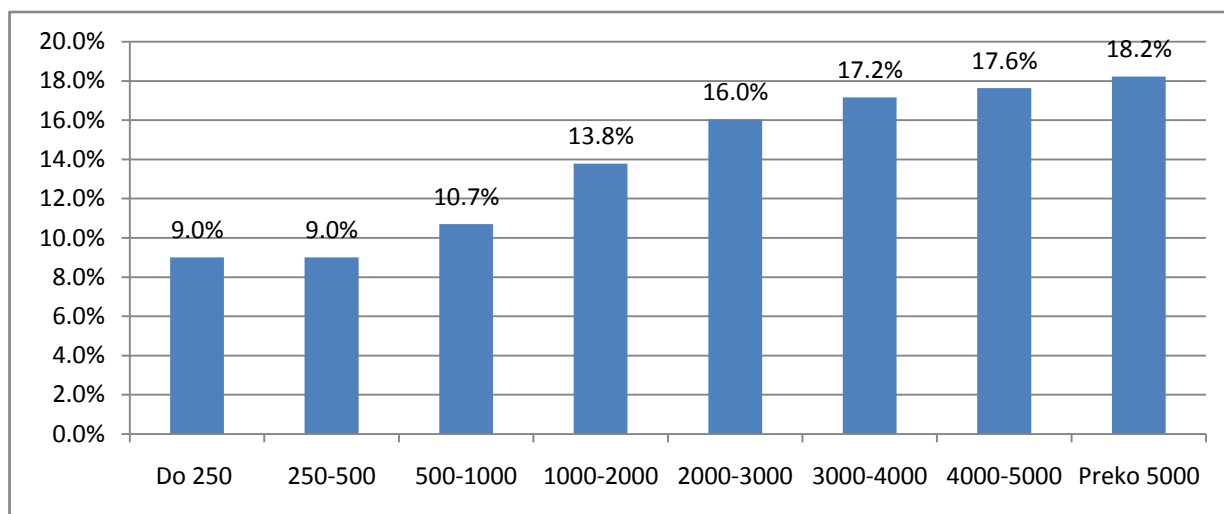
Tabela 8 - Scenario I – Poreske stope 9%, 15%, 19%

Stope	9%,	9%, 15%	9%, 15%, 19%
Pragovi		0-720, 720+	0-720, 720-1440, 1440+
Ukupni prihodi	86,236,940.01	97,143,623.29	99,206,970.89
Povećanje/smanjenje poreskog opterećenja	0	12.6%	15.0%
Efektivna poreska stopa	9	10.10%	10.40%
Povećanje/smanjenje stope nezaposlenosti	0	+1.3	+1.7
Stopa nezaposlenosti	13.21	13.38	13.43

Gubitak/povećanje radnih mjesta		-398	-510
Gubitak/povećanje poreza i doprinosa po osnovu gubitka/povećanja radnih mjesta		-1.480.000,00	-1.890.000,00
Umanjenje/uvećanje tražnje		-2.800.000,00	-2.590.000,00
Bruto efekti		10,906,679.01	2,063,347.59
Neto efekti		8,398,142.84	1,588,777,64

Ovakva promjena bi uticala na povećanje stope nezaposlenosti za 1,3% ili do manjeg kreiranja novih radnih mjesta za približno 510 radnih mjesta, uz pretpostavku da svi ostali uslovi na tržištu rada ostanu neizmijenjeni.

Grafik 8 – Efektivne poreske stope



Na nivou pojedinačnih preduzeća trošak rada se ne bi promijenio, samim tim ne bi došlo do povećanja troška rada, dok bi na drugoj strani prihodi pojedinaca koji zarađuju preko 1440€ u bruto iznosu bili smanjeni od 0,4% do 7,0%, u skladu sa postojećom distribucijom zarada.

Na isti način, efektivna poreska stopa se povećava sa iznosom dohotka, za dohotke do 500€ efektivna poreska stopa je 9% i povećava se srazmjerno veličini dohotka. Za dohotke koji su značajno iznad gornjeg praga oporezivanja efektivna stopa se približava marginalnog stopi od 19%.

3.2.3.2. Scenario II – Poreske stope 9%, 15%, 21%

Poreski pragovi 0-720, 720-1440, 1440+

Drugi scenario progresivnog oporezivanja podrazumijeva uvođenje još jedne poreske stope za više nivoe dohotka, tj. dodatne stope od 21% na dohodak koji prelazi 1440€ mjesečno, ili 2 prosječne zarade (bruto) u Crnoj Gori.

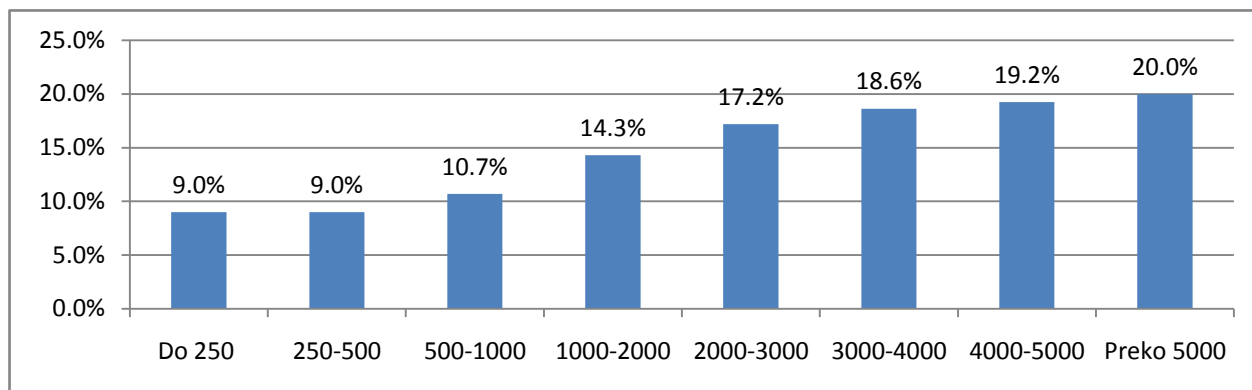
U skladu sa ovim scenariom ukupni prihodi budžeta (centralnog budžeta i prihodi lokalnih samouprava) bi se povećali za približno 3 miliona, dok bi se na drugoj strani rashodi po osnovu neto zarada smanjili 0,5 miliona eura, dok iznos ukupnih rashoda za zarade ostaje na istom nivou.

Tabela 9 – Scenario II - Poreske stope 9%, 15%, 21%

Stope	9%	9, 15%	9,15,21
Ukupni prihodi	86,236,940.01	97,143,623.29	100,238,644.68
Povećanje/smanjenje poreskog opterećenja	0	12.6%	16.2%
Efektivna poreska stopa	9	10.10%	10.50%
Povećanje/smanjenje stope nezaposlenosti	0	+1.3	+1.8
Stopa nezaposlenosti	13.21	13.38	13.44
Gubitak radnih mjesta		-398	-533
Gubitak poreza i doprinosa po osnovu gubitka radnih mjesta		-1.480.000,00	-1.980.000,00
Umanjenje tražnje		-2.800.000,00	-2.800.000,00
Bruto efekti		10,906,679.01	3,095,021.39
Neto efekti		8,398,142.84	2,383,166.47

Ovakva promjena bi uticala na povećanje stope nezaposlenosti za 1,8% ili do manjeg kreiranja novih radnih mjesta za približno 530 radnih mjesta, uz pretpostavku da svi ostali uslovi na tržištu rada ostanu neizmijenjeni.

Grafik 9 – Efektivne poreske stope



Na nivou pojedinačnih preduzeća trošak rada se ne bi promijenio, samim tim ne bi došlo do povećanja troška rada, dok bi na drugoj strani prihodi pojedinaca koji zarađuju preko 1440€ u bruto iznosu bili smanjeni od 0,1% do 10,6% u skladu sa postojećom distribucijom zarada.

Na isti način, efektivna poreska stopa se povećava sa iznosom dohotka, za dohotke do 500€ efektivna poreska stopa je 9% i povećava se srazmjerno veličini dohotka. Za dohotke koji su značajno iznad gornjeg praga oporezivanja efektivna stopa se približava marginalnog stopi od 21%.

3.2.3.3. Scenario III - Progresivno oporezivanje uz uvođenje neoporezivog dohotka (lični odbitak) od 70€

Prag neoporezivog dohotka je ranije postojao u poreskom sistemu Crne Gore i ukinut je prelaskom na ravnu stopu od 9%. Uvođenje neoporezivog dohotka od 70€ mjesečno u poreski sistem Crne Gore rezultiralo bi gubitkom od 12 miliona eura prihoda budžeta Crne Gore, na godišnjem nivou, u odnosu na postojeće prihode. Na drugoj strani, uvođenje neoporezivog dohotka bi imalo za posledicu smanjenje poreskog opterećenja i samim tim pozitivne efekte na zapošljavanje.

Tabela 10 – Scenario III Progresivno oporezivanje uz lični odbitak od 70€ mjesečno – svi scenariji

Stope	Postojeće stanje	9, 15	9,15,19	9,15,21
Ukupni prihodi	97,143,623.29	85,432,500.64	87,096,531.29	88,128,205.08
Povećanje/smanjenje poreskog opterećenja	0	-12.4%	-10.7%	-9.7%
Efektivna poreska stopa	10.2	8.92%	9.09%	9.20%
Povećanje/smanjenje stope nezaposlenosti		-4.25	-3.9	-2.56
Stopa nezaposlenosti	13.21	12.65	12.69	12.87
Povećanje radnih mjesta		1413	1297	851
Promjena poreza i doprinosa po osnovu povećanja radnih mjesta		4,028,745.60	3,698,006.40	2,426,371.20
Uvećanje tražnje		805,749.12	739,601.28	485,274.24
Bruto efekti		- 7,275,944.88	-6,008,801.27	-6,503,089.71
Neto efekti		-5,602,477.56	-4,626,776.98	-5,007,379.08

Ukupno, u zavisnosti od scenarija negativan uticaj na budžet uzimajući u obzir pozitivan uticaj na tržište rada bi se kretao od 4,6 miliona eura do 5,6 miliona eura.

3.2.3.3. Scenario IV - Progresivno oporezivanje uz uvođenje neoporezivog dohotka (lični odbitak) od 144€ (50% minimalne zarade)

Uvođenje neoporezivog dohotka u visini od 50% prosječne zarade bi značilo gubitak od 24,9 miliona € na godišnjem nivou. Ukoliko se uzme u obzir eventualan pozitivan efekat na zapošljavanje, ukupan negativan neto efekat na budžet bi bio gubitak od 11,5miliona € do 13,5 miliona €.

Tabela 11 – Scenario IV Progresivno oporezivanje uz lični odbitak od 144€ mjesečno – svi scenariji

Stope	Postojeće stanje	9, 15	9,15,19	9,15,21
Ukupni prihodi	97,143,623.29	72,630,035.92	74,294,066.57	75,325,740.36
Povećanje/smanjenje poreskog opterećenja	0	-25.23	-23.52	-22.46
Efektivna poreska stopa	10.2	7.58	7.75	7.86
Povećanje/smanjenje stope nezaposlenosti		-4.75	-4.10	-3.90
Stopa nezaposlenosti	13.21	12.58	12.67	12.69
Povećanje radnih mjesta		2,050	2,035	2,015
Promjena poreza i doprinosa po osnovu povećanja radnih mjesta		5,844,960.00	5,802,192.00	5,745,168.00
Uvećanje tražnje		1,168,992.00	1,160,438.40	1,149,033.60
Bruto efekti		-17,499,635.38	-15,886,926.33	-14,923,681.33
Neto efekti		-13,474,719.24	-12,232,933.27	-11,491,234.62

3.2.3.3. Scenario V - Progresivno oporezivanje uz uvođenje neoporezivog dohotka (lični odbitak) od 100€

Uvođenje neoporezivog dohotka od 100€ mjesečno bi značilo umanjenje prihoda budžeta za 17,3 miliona €.

Tabela 12 – Scenario V Progresivno oporezivanje uz lični odbitak od 100 € mjesečno – svi scenariji

Stope	Postojeće stanje	9, 15	9,15,19	9,15,21
Ukupni prihodi	97,143,623.29	80,242,312.24	81,906,342.89	82,938,016.68
Povećanje/smanjenje poreskog opterećenja	0	-17,398,271.22	-15,685,312.00	-14.623.303,24
Efektivna poreska stopa	10.2	8.37	8.54	8.65
Smanjenje stope nezaposlenosti		3.9	4.05	4.2
Stopa nezaposlenosti	13.21	12.69	12.67	12.66
Povećanje radnih mjesta		1895	1995	2025
Povećanje poreza i doprinosa po osnovu povećanja radnih mjesta		5,403,024	5,688,144	5,773,680
Uvećanje tražnje		1,080,604.8	1,137,628.8	1,154,736.00
Bruto efekti		-10,417,682.26	-8,411,507.60	-7,277,190.61
Neto efekti		-8,021,615.33	-6,476,860.85	-5,603,436.769

Uz pozitivne efekte na zapošljavanje smanjenje prihoda budžeta bi se kretalo od 5,6 miliona € do 8,0 miliona € zavisno od scenarija.

3.2.3.3. Scenario VI - Progresivno oporezivanje uz nove progresivne stope od 7%, 9%, 15%, 19% i 7%, 9%, 15% i 19%, 21%

Scenario predviđa nove stope poreza uz nove pragove oporezivog dohotka na sljedeći način:

- dohodak do 250€ neto oporezuje se po stopi od 7%
- dohodak od 250€ do 500€ neto se oporezuje po stopi od 9%
- dohodak od 500€ do 1000€ neto se oporezuje po stopi od 15%
- dohodak preko 1000€ se oporezuje po stopi od 19% i 21% u drugom scenariju

Ovakav sistem oporezivanja bi značio umanjeње ukupnih prihoda budžeta za 1,5 milion € u slučaju oporezivanja po stopama 7%, 9%, 15% i 19%. Umanjenje u slučaju oporezivanja po stopama 7%, 9%, 15% i 21% bi značilo umanjeње za 0,42 miliona €.

Tabela 13 – Scenario VI Progresivno oporezivanje uz nove progresive stope – svi scenariji

Stope	Postojeće stanje	7, 9, 15,19	7,9,15,21
Ukupni prihodi	97,143,623.29	96,357,562.81	97,931,409.79
Povećanje/smanjenje poreškog opterećenja	0	11.74	13.56
Efektivna poreska stopa	10.2	10.06	10.22
Povećanje/smanjenje stope nezaposlenosti		1.0	1.4
Stopa nezaposlenosti	13.21	13.34	13.39
Gubitak radnih mjesta		-350	-390
Gubitak poreza i doprinosa po osnovu gubitka radnih mjesta		-997,920.00	-1,111,968.00
Umanjenje tražnje		-199,584.00	-222,393.60
Bruto efekti		-1,983,564.48	-546,575.10
Neto efekti		-1,527,344.65	-420,862.83

3.2.3.3. Scenario VII - Progresivno oporezivanje uz nove progresivne stope od 7%, 9%, 15%, 19% i 7%, 9%, 15% i 19%, 21% i neoporezivi dohodak od 100€ mjesečno

Scenario predviđa nove stope poreza uz nove pragove oporezivog dohotka na sledeći način:

- dohodak do 250€ neto oporezuje se po stopi od 7%
- dohodak od 250€ do 500€ neto se oporezuje po stopi od 9%
- dohodak od 500€ do 1000€ neto se oporezuje po stopi od 15%
- dohodak preko 1000€ se oporezuje po stopi od 19% i 21% u drugom scenariju

Dodatno dohodak do 100€ mjesečno se ne oporezuje.

Tabela 14 – Scenario VII Progresivno oporezivanje uz nove progresive stope – svi scenariji i neoporezivi dohodak od 100€ mjesečno

Stope	Postojeće stanje	7, 9, 15,19	7,9,15,21
Ukupni prihodi	97,143,623.29	82,901,518.81	84,475,869.79
Povećanje/smanjenje poreškog opterećenja	0	-3,87	-2,04
Efektivna poreska stopa	10.2	8,65	8.82
Povećanje/smanjenje stope nezaposlenosti		-4.2	-4.05
Stopa nezaposlenosti	13.21	12.65	12.67
Povećanje radnih mjesta		+2025	+2015
Povećanje poreza i doprinosa po osnovu povećanja radnih mjesta		5,773,680	5,745,168
Uvećanje tražnje		1,154,736	1,149,033.6
Bruto efekti		-7,313,688.48	-5,773,551.90
Neto efekti		-5,631,540.13	-4,445,634.96

Neto efekti ovog rješenja bi bili umanjenje prihoda budžeta od 4,4 miliona € do 5,6 miliona €.

3.2.3.4. Scenario VIII- Progresivno oporezivanje uz izmjenu pragova oporezivanja

Uticaj promjene praga oporezivanja, bez neoporezivog dohotka, na način da se iznosi zarada koji su na nivou 50% prosječne zarade u Crnoj Gori oporezuju sa višom stopom od 15%. Ovaj sistem oporezivanja bi imao pozitivne efekte na budžet Crne Gore u iznosu od 7-8 miliona eura, dok bi negative efekti bili gubitak ili manji broj otvorenih radnih mjesta od 900 do skoro 2000 radnih mjesta zavisno od scenarija, koji su razmatrani u prethodnom dijelu.

Ovakav sistem oporezivanja bi istovremeno uzrokovao i smanjenje zarada za 25% ukupno zaposlenih u Crnoj Gori u rasponu od 1% do 5%, dok bi uvođenje progresivnih stopa na bilo koji drugi način takođe uticao na smanjenje zarada zaposlenih.

Tabela 15 – Scenario VIII Progresivno oporezivanje– svi scenariji

	9%, 15%	9%, 15%, 19%	9%,15%, 21%	7%, 9%, 15%, 19%	7%,9%, 15%, 21%
Pragovi dohotka	0-720, 720+	0-720, 720- 1440, 1440+	0-720, 720-1440, 1440+	0-373, 373-746, 746-1495, 1495+	0-373, 373-746, 746-1495, 1495+
Prihodi u milionima €	97,14	99,21	100,24	96.36	97.93
Povecanje/smanjenje poreskog opterecenja	12.60%	15.00%	16.20%	11.74	13.56
Efektivna poreska stopa	10.10%	10.40%	10.50%	10.06	10.22
Povecanje/smanjenje stope nezaposlenosti	1.3	1.7	1.8	1.0	1.4
Stopa nezaposlenosti	13.38	13.43	13.44	13.34	13.39
Gubitak radnih mjesta	-398	-510	-533	-350	-390
Gubitak poreza i doprinosa	-1.48	-1.89	-1.98	-0.99	-1.11
Umanjenje tražnje	-2.8	-2.59	-2.8	-0.20	-0.22
Bruto efekti u milionima €	10,91	2,06	3,10	-1.98	-0.54
Neto efekti u milionima €	8.4	1.6	2.4	-1.53	-0.42

	9%, 15%	9%, 15%, 19%	9%,15%, 21%	7%, 9%, 15%, 19%	7%,9%, 15%, 21%
Pragovi dohotka	0-720, 720+	0-720, 720- 1440, 1440+	0-720, 720-1440, 1440+	0-373, 373-746, 746-1495, 1495+	0-373, 373-746, 746-1495, 1495+
Licni odbitak 70					
Prihodi u milionima €	85.43	87.10	88.13	86,93	88,51
Povecanje/smanjenje poreskog opterecenja	-12.40%	-10.70%	-9.70%	-3.9%	2.6%
Efektivna poreska stopa	8.92%	9.09%	9.20%	9.07%	9.24%
Povecanje/smanjenje stope nezaposlenosti	-4.25	-3.9	-2.56	-0.5	0.8
Stopa nezaposlenosti	12.65	12.69	12.87	13.14	13.32
Gubitak/ uvecanje radnih mjesta	1297	1297	851	170	-273
Gubitak/uvecanje poreza i doprinosa	4.03	3.70	2.40	0,49	-0,77
Umanjenje/uvecanje tražnje	0.80	0.74	0.48	0.97	-0,15
Bruto efekti u milionima €	-7.27	-6.01	-6.50	-9,62	-9,56
Neto efekti u milionima €	-5.60	-4.63	-5.00	-7,41	-7,36
Licni odbitak 100					
Prihodi u milionima €	80.2	81.9	82.94	82.9	84.47
Povecanje/smanjenje poreskog opterecenja	-17.40	-15.69	-14.62	-3,87	-2,04
Efektivna poreska stopa	8.37	8.55	8.66	8,65	8.82
Povecanje/smanjenje stope nezaposlenosti	-3.9	-4.05	-4.2	-4.2	-4.05
Stopa nezaposlenosti	12.69	12.67	12.66	12.65	12.67
Gubitak/ uvecanje radnih mjesta	1895	1995	2025	2025	2015
Gubitak/uvecanje poreza i doprinosa	5.4	5.69	5.77	5.77	5.74
Umanjenje/uvecanje tražnje	1.08	1.14	1.15	1	1.15
Bruto efekti u milionima €	-10.41	-8.4	-7.27	-7.31	-5.77

Neto efekti u milionima €	-8.02	-6.47	-5.6	-5.63	-4.45
Licni odbitak 144					
Prihodi u milionima €	72.63	74.29	75.32	76,98	78,55
Povećanje/smanjenje poreskog opterećenja	-25.23	-23.52	-22.46	-20.8%	-19.1%
Efektivna poreska stopa	7.58	7.75	7.86	8.03%	8.20%
Povećanje/smanjenje stope nezaposlenosti	-4.75	-4.1	-3.9	-3.5	-3.3
Stopa nezaposlenosti	12.58	12.67	12.69	12.75	12.77
Gubitak/ uvećanje radnih mjesta	2,050	2,035	2,015	1193	1125
Gubitak/uvećanje poreza i doprinosa	5.84	5.80	5.74	3,4	3,2
Umanjenje/uvećanje tražnje	1.17	1.16	1.15	0,68	0,64
Bruto efekti u milionima €	-17.49	-15.88	-14.92	-16.07	-14.74
Neto efekti u milionima €	-13.47	-12.23	-11.49	12.38	11.34

3.2.4. Proporcionalno oporezivanje

3.2.4.1. Scenario IX - Proporcionalna poreska stopa 10%

Scenario V podrazumijeva povratak na proporcionalnu (ravnu) stopu i povećanje za 1 procentni poen, tj. sa 9% na 10%.

U skladu sa ovim scenarijom ukupni prihodi budžeta (centralnog budžeta i prihodi lokalnih samouprava u odnosu na postojeće stanje bi se smanjili za 1,32 miliona €.

Tabela 16 – Scenario IX: Proporcionalna stopa i povećanje sa 9% na 10%

	9%	9, 15%	10%
Ukupni prihodi	86,236,940.01	97,143,623.29	95,818,822.23
Povećanje poreskog opterećenja		12.6%	1.36%
Efektivna poreska stopa	9%	10.10%	10.0%
Povećanje stope nezaposlenosti		1.3%	1.2%
Stopa nezaposlenosti	13.21%	13.38%	13.36%
Gubitak radnih mjesta		398	350
Gubitak poreza i doprinosa po osnovu gubitka radnih mjesta		-1.480.000,00	-2.200.000,00
Umanjenje trazenje		-2.800.000,00	-1.900.000,00
Bruto efekti		10,906,679.01	-1,324,805.16
Neto efekti		8,398,142.84	- 1,020,099.97

Ovakva promjena bi uticala na povećanje stope nezaposlenosti za 1,2% ili do manjeg kreiranja novih radnih mjesta za približno 350 radnih mjesta, uz pretpostavku da svi ostali uslovi na tržištu rada ostanu neizmijenjeni.

Uticaj na neto zarade bi bio smanjenje zarada za 1%, dok bi trošak rada koji snosi poslodavac bio isti ukoliko se zadrže postojeće bruto zarade. Takođe, ovakva promjena bi uticala na smanjenje izdataka za neto zarade za zaposlene koji se finansiraju iz budžeta za 3,72 miliona eura.

3.24.2. Scenario X - Proporcionalna stopa i povećanje sa 9% na 11%

Scenario VI podrazumijeva povratak na proporcionalnu stopu i povećanje za 2 procentna poena, tj. sa 9% na 11%.

U skladu sa ovim scenariom ukupni prihodi budžeta (centralnog budžeta i prihodi lokalnih samouprava) u odnosu na postojeće stanje bi se povećali za 8,26 miliona €.

Tabela 17 – Scenario X: Proporcionalna stopa i povećanje sa 9% na 11%

Stope	9%	9, 15%	11%
Ukupni prihodi	86,236,940.01	97,143,623.29	105,400,704.45
Povećanje poreskog opterećenja		12.6%	8.50%
Efektivna poreska stopa	9%	10.10%	11%
Povećanje stope nezaposlenosti		1.3	2.4
Stopa nezaposlenosti	13.21	13.38	13.53
Gubitak radnih mjesta		398	740
Gubitak poreza i doprinosa po osnovu gubitka radnih mjesta		-1.480.000,00	-2.750.000,00
Umanjenje trazenje		-2.800.000,00	-3.800.000,00
Bruto efekti		10,906,679.01	8,257,074.61
Neto efekti		8,398,142.84	6,357,947,45

Ovakva promjena bi uticala na povećanje stope nezaposlenosti za 2,4% ili do manjeg kreiranja novih radnih mjesta za 740 radnih mjesta, uz pretpostavku da svi ostali uslovi na tržištu rada ostanu neizmijenjeni.

Uticaj na neto zarade bi bio smanjenje zarada za 2%, dok bi trošak rada koji snosi poslodavac bio isti. Istovremeno, povećanje poreza bi imalo pozitivan efekat na rashodnu stranu budžeta kroz smanjenje neto zarada za 7,44 miliona €.

3.2.4.3. Scenario XI - Proporcionalna stopa i povećanje sa 9% na 12%

Scenario XI podrazumijeva povratak na ravnu stopu i povećanje za 3 procentna poena, tj. sa 9% na 12%.

U skladu sa ovim scenariom ukupni prihodi budžeta (centralnog budžeta i prihodi lokalnih samouprava) u odnosu na postojeće stanje bi se povećali za 17,8 miliona €.

Tabela 18 – Scenario XI: Proporcionalna stopa i povećanje sa 9% na 12%

	9%	9, 15%	12%
Ukupni prihodi	86.236.940.01	97.143.623.29	114.982.586.68
Povećanje poreskog opterećenja	0	12.6%	18.36%
Efektivna poreska stopa	9	10.10%	12%
Povećanje stope nezaposlenosti	0	1.3%	3.7%
Stopa nezaposlenosti	13.21%	13.38%	13.7
Gubitak radnih mjesta		-398	-1100
Gubitak poreza i doprinosa po osnovu gubitka radnih mjesta		-1.480.000,00	-4.200.000,00
Umanjenje traznje		-2.800.000,00	-5.750.000,00
Bruto efekti		10,906,679.01	17,838,953.43
Neto efekti		8,398,142.84	13,735,994.14

Ovakva promjena bi uticala na povećanje stope nezaposlenosti za 3,7% ili do manjeg kreiranja novih radnih mjesta za 1100 radnih mjesta, uz pretpostavku da svi ostali uslovi na tržištu rada ostanu neizmijenjeni.

Uticaj na neto zarade bi bio smanjenje zarada za 3%, dok bi trošak rada koji snosi poslodavac bio isti. Efekat na zaposlene u državnoj upravi bi bio smanjenje neto zarada za 11,2 miliona €.

3.2.4.4. Scenario XII – Uvodjenje ličnog odbitka od 70€ u proporcionalni poreski sistem

Uvođenje neoporezivog dohotka u proporcionalni sistem bi u stvari značilo uvođenje progresivnog sistema uz dvije poreske stope 0% za prvih 70€ zarađenih i 9%, 10%, 11% ili 12% za svaki naredni zarađeni euro.

Tabela 19 – Scenario XII Prikaz rezultata predloženih svih scenaria uz uvođenje ličnog odbitka od 70€ mjesečno

	9, 15%	9%	10%	11%	12%
Ukupni prihodi	97,143,623.29	74,126,500.41	83,708,382.63	93,290,264.85	102,872,147.08
Povećanje poreskog		-23.7%	-13.83%	-3.97%	5.90%
Efektivna poreska stopa		7.74%	8.7%	9.7%	10.7%
Povećanje/smanjenje	0	-5.2	-4.2	-1.3	1.9
Stopa nezaposlenosti	13.2	12.52	12.64	13.02	13.45
Povećanje/gubitak		1773	2025	488	-595
Uvećanje/ gubitak poreza i doprinosa usled promjene broja radnih mjesta		5,055,008.01	5,773,680.00	1,391,385.600	-1,696,464.00
Umanjenje/uvećanje		1,011,001.60	2,687,048.13	770,671.69	-1,145,704.76
Bruto efekti		-6,044,429.99	-4,974,512.53	-1,691,301.15	2,886,355.03
Neto efekti		-4,654,211.09	-3,830,374.65	-1,302,301.89	2,222,493.37

U slučaju uvođenja neoporezivog dohotka – ličnog odbitka od 70€ mjesečno, imajući na umu da bi primjenom ovakvih rešenja prozorio automatski gubitak budžeta Crne Gore od 12 miliona eura na godišnjem nivou, uz pozitivne multiplikativne efekte na zaposlenost, ukupno umanje prihoda u odnosu na postojeće stanje bi se kretalo od 1,3 miliona (za stopu od 11%) € do 3,8 miliona eura (za stopu od 10%). U slučaju da stopa poreza na dohodak bude 12% neto prihodi budžeta bi se uvećali za 2,2 miliona €.

Tabela 20 – Sumarni prikaz svih scenaria proporcionalnog oporezivanja

	9%	10%	11%	12%
Prihodi u milionima €	86,2	95,82	105,4	114,98
Povećanje poreskog opterećenja	0	-1.36%	8.50%	18.36%
Efektivna poreska stopa	9	10	11	12
Povećanje stope nezaposlenosti	0	1.2	2.4	3.7
Stopa nezaposlenosti	13.21	13.36	13.53	13.7
Gubitak radnih mjesta		350	740	1100
Gubitak poreza i doprinosa po osnovu gubitka radnih mjesta		-2.2	-2.75	-4.2
Umanjenje tražnje		-1.9	-3.8	-5.75
Bruto efekti u milionima €		-1,32	8,26	17,84
Neto efekat u milionima		-1.0	6.36	13.74

Lični odbitak 70€ mjesečno				
Prihodi u milionima €	74.13	83.70	93.29	102.87
Povećanje poreskog opterećenja	-23.70%	-13.83%	-3.97%	5.90%
Efektivna poreska stopa	7.74%	8.70%	9.70%	10.70%
Smanjenje/ povećanje stope nezaposlenosti	-5.2	-4.2	-1.3	1.9
Stopa nezaposlenosti	12.52	12.64	13.02	13.45
Povećanje/ gubitak radnih mjesta	1773	2025	488	-595
Povećanje/gubitak poreza i doprinosa po osnovu gubitka radnih mjesta	5.05	5.77	1.39	-1.69
Povećanje/umanjenje tražnje	1.01	2.68	0.77	-1.14
Bruto efekti u milionima €	-6.04	-4.97	-1.69	2.88
Neto efekat u milionima	-4,65	-3.83	-1.30	2.22
Lični odbitak 100€ mjesečno				
Prihodi u milionima €	68.93	70.9	88.85	97.68
Povećanje poreskog opterećenja	-29.0%	-27.0%	-8.5%	0.6%
Efektivna poreska stopa	7.2%	7.4%	9.3%	10.2%
Smanjenje/povećanje stope nezaposlenosti	-5.4	-4.9	-4.2	1.3
Stopa nezaposlenosti	12.50	12.56	12.66	13.38
Povećanje/gubitak radnih mjesta	1841	1671	1432	-443
Povećanje/gubitak poreza i doprinosa po osnovu gubitka radnih mjesta	5.25	4.76	4.08	-1.26
Umanjenje trazenje	1.05	0.95	0.82	-0.25
Bruto efekti u milionima €	-21.90	-20.50	-3.39	-0.98
Neto efekat u milionima	-16.87	-15.80	-2.60	-0.75
Lični odbitak 144 € mjesečno				
Prihodi u milionima €	61.30	70.90	80.48	90.01
Povećanje poreskog opterećenja	-0.37	-0.27	-0.17	-0.07
Efektivna poreska stopa	0.06	0.07	0.08	0.09
Smanjenje/povećanje stope nezaposlenosti	-8.50	-5.01	-3.90	1.00
Stopa nezaposlenosti	12.09	12.55	12.69	13.38
Povećanje/gubitak radnih mjesta	2,898	1,708	1,330	-443
Povećanje/gubitak poreza i doprinosa po osnovu gubitka radnih mjesta	8.26	4.87	3.79	-1.26
Povećanje/smanjenje tražnje	1.65	0.97	0.76	-0.25
Bruto efekti u milionima €	-25.90	-20.39	-12.10	-8.59
Neto efekat u milionima	-19.94	-15.70	-9.23	-6.61

3.2.5. Uticaj promjene oporezivanja dohotka na nivou pojedinaca

Promjene u poreskom sistemu imaju direktni uticaj na raspoloživi dohodak građana ili na nivo zarade bez poreza i doprinosa. Uticaj zavisno od vrste promjene poreskog sistema se reflektuje na različite načine.

U slučaju progresivnog oporezivanja poresko opterećenje se povećava za pojedine zaposlene čije zarade ili dohodak prelaze iznos određenog praga dohotka. U slučaju Crne Gore po postojećem sistemu oporezivanja, zaposlenim koji imaju zarade preko 720€ su se smanjile neto zarade a samim tim se povećalo i poresko opterećenje. Na ovaj način trošak promjene poreskog sistema snose zaposleni.

Tabela 21 – Efekti promjene poreskih stopa i sistema oporezivanja na zarade

Stope	9%	9%, 15%	9%, 15%, 19%	9%, 15%, 21%	10%	11%	12%
Iznos plaćenog poreza							
Bruto = 288 – NETO 193	25.92	25.92	25.92	25.92	28.80	31.68	34.56
Bruto = 373 NETO - 250	33.57	33.57	33.57	33.57	37.3	41.03	44.76
Bruto = 746.3 NETO 500	67.167	68.745	68.745	68.745	74.63	82.093	89.232
Bruto = 1492.6 NETO 1000	134.334	180.69	182.794	183.846	149.26	164.186	179.112
Iznos plaćenog poreza							
Bruto = 2238.9 NETO 1500	201.591	292.635	324.591	340.569	223.89	246.279	268.668
Bruto = 2985.1 NETO 2000	268.659	404.565	466.369	497.271	298.51	328.361	358.212
Promjena u neto zaradi							
Bruto = 288 – NETO 193	0	0	0	0	-2.88	-5.76	-8.64
Bruto = 373 NETO - 250	0	0	0	0	-3.73	-7.46	-11.19
Bruto = 746.3 NETO 500	0	-1.578	-1.578	-1.578	-7.463	-14.926	-22.065
Bruto = 1492.6 NETO 1000	0	-46.356	-48.46	-49.512	-14.926	-29.852	-44.778
Bruto = 2238.9 NETO 1500	0	-91.044	-123.0	-138.978	-22.299	-44.688	-67.077
Bruto = 2985.1 NETO 2000	0	-135.906	-197.71	-228.612	-29.851	-59.702	-89.553

U slučaju da su kod poslodavca ugovorene neto zarade, ukupan trošak povećanja poreskog opterećenja snosi poslodavac. Za primjere navedene u tabeli povećanje troška poslodavca se kreće od 0,03% za zaradu od 500€ u neto iznosu do 7,4% za zaradu od 2000€ u neto iznosu.

Povećanje troška poslodavca u slučaju proporcionalnog oporezivanja je isto bez obzira na nivo zarade i za poresku stopu od 12% iznosi 4,6%.

3.3. Uporedna rešenja

U zemljama u okruženju u Makedoniji i Bosni i Hercegovini na snazi je proporcionalno oporezivanje dohotka fizičkih lica, dok je u ostalim zemljama progresivno oporezivanje.

Tabela 22 – Stope dohotka u zemljama okruženja

DRŽAVA	DOHODAK STOPA %
Srbija	10% i 15% na iznos do šestostruke prosečne godišnje zarade - 10%; na iznos preko šestostruke prosečne godišnje zarade - 10% na iznos do šestostruke prosečne godišnje zarade + 15% na iznos preko šestostruke prosečne godišnje zarade.
BiH	10%
Hrvatska	12% 26.400,00 kn godišnje (do 2.200,00 kn mesečno) 25% iznad 26.400,00 kn do 105.600,00 kn godišnje, odnosno na idućih 79.200,00 kn (od 2.200,00 kn do 8.800,00 kn mesečno, odnosno na idućih 6.600,00 kn) 40% iznad 105.600,00 kn godišnje (iznad 8.800,00 kn mesečno) 12, 25, 40%
Makedonija	10%
Slovenija	16 %, 27 % 41%. Najviša stopa se koristi za prihod koji prelazi 15.268,77€. licna umanjena se krecu u rasponu od 3 143.57 do € 6 205.68 i posebne olaksice za studente, invalide, starije opd 65 god itd

U većini zemalja EU sistem oporezivanja dohotka je progresivan, izuzetak su Estonija, Litvanija, Letonija, Rumunija, Mađarska i Bugarska. Progresivni sistem oporezivanja, u slučaju EU podrazumijeva postojanje neoporezivog dijela dohotka koji se kreće od nešto iznad 8000€ godišnje u Malti i Njemačkoj, do 19500€, koliko iznosi neoporezivi dohodak na Kipru.

Najviša marginalna poreska stopa u EU je u Švedskoj od 56,6% a najniža u Slovačkoj od 25%. Ravne stope oporezivanja dohotka se kreću od 10% koliko je u Bugarskoj do 21% koliko ravna stopa iznosi u Estoniji.

Tabela 23 – Poreske stope u zemaljama EU (2013)

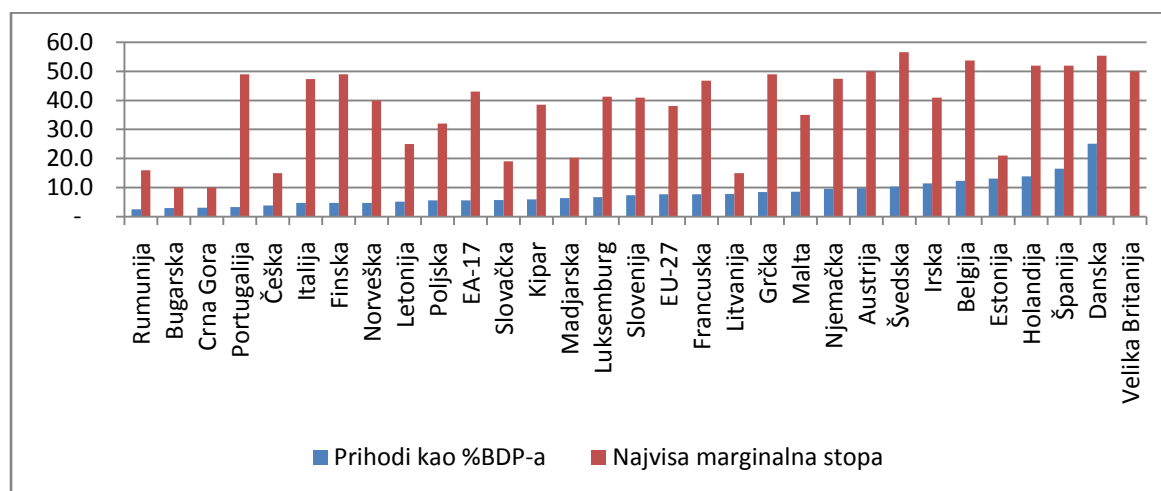
Zemlja	Nivoi dohotka		Poreska stopa
Austrija	0 - 11.000€		0%
	11.000 –25,000		36.50%
	25,001 – 60,000		43.21%
	Preko 60.000€		50%
Bugarska			10%
Kipar	0 €	19,500 €	0%
	19,501 €	28,000 €	20%
	28,001 €	36,300 €	25%
	36,301 €	60,000 €	30%
	60,000 €		35%
Češka	0 €	49,083 €	15%
	Preko 49.083€		22%
Danska	0 €	56,506 €	39.60%
	Preko 56,506€		54.60%
Estonija			21%
Francuska	0	do 5,875	0
	5,875	do 11,720	5.5
	11,720	do 26,030	14
	26,030	do 69,783	30
	preko 69,783		40
Zemlja	Nivoi dohotka		Poreska stopa
Njemačka	0 €	8,130 €	0%
	8,130 €	52,881 €	14-42%
	52,881 €	250,730 €	42-45%
	Preko 250,730€		45%
Irska	0 €	32,800 €	20%
	32,800 €		41%
Italija	0	15000	23
	15001	28000	27
	28001	55000	38
	55001	75000	41
	Preko 75001		43
Letonija			24%
Litvanija			15%
Luksemburg	0.00 €	100,000.00 €	0-40%
	100,000.00 €	150,000.00 €	47%
	150,000.00 €		49%
Malta	0.00 €	8500	0%
	8,501	14,500	15%
	14,501	19,500	25%
	19,501	60,000	32%

	60,001	I preko	35%
Poljska	0	19296	18%
	19297		32%
Slovačka	0	34401.74	19%
	34401.75		25%
Slovenija	0	8021.34	16%
	8021.34	18960.28	27%
	18960.28	70907.2	41%
	70907.2		50%

Izvor: Taxation trends in the European Union, EUROSTAT, 2013

Ukoliko posmatramo učešće prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u BDP-u ukupne poreske prihode u poslednjih 5 godina kao procenat BDP-a, očigledno je da visina ostvarenih prihoda ne zavisi u punoj mjeri od visine stopa. Npr. najviše poreske stope u EU su zabilježene u Švedskoj dok najviše prihode ostvaruje Danska. Crna Gora, uprkos nižoj poreskoj stopi ostvaruje više prihode po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica u odnosu na Bugarsku i Rumuniju a sličan nivo kao Portugal, Češka i Italija.

Grafik 10 – Prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica kao % BDP-a i najviša marginalna poreska stopa(prosjek 2006-2011)



Izvor: Taxation trends in the European Union, EUROSTAT, 2013

Najniži prihodi po osnovu poreza na dohodak građana zabilježeni su u Rumuniji 2,5% BDP-a, dok su u Danskoj deset puta viši i iznose 25,1% BDP-a, što je rezultat neselektivnosti, tj. oporezivanja svih primanja građana, bez obzira da li se radi o dohotku iz zaposlenja, penziji ili socijalnom transferu.

Ukupno poresko opterećenje troškova rada, koje pored poreza na dohodak fizičkih lica uključuje i doprinose za obavezno socijalno osiguranje, su u odnosu na OECD prosjek relativno visoki. Prosjek EU iznosi 35,5%, što znači da od 1€ troška rada 0,35 centi ide državi u vidu poreza i doprinosa dok je 74,5centi prihod zaposlenog. U OECD zemljama poresko opterećenje troškova rada je na nivou od 32%.

Najviše poresko opterećenje troškova rada je zabilježeno u Belgiji, Mađarskoj, Francuskoj i Njemačkoj i kreće se od 45% do 50%, dok je najniže na Kipru, Malti Irskoj i Velikoj Britaniji. U poređenju sa zemljama članicama, tj. sa prosječnim nivoom poreskog opterećenja, poresko opterećenje u Crnoj Gori je relativno visoko – 39,2%, što znači za 4 procentna poena više u odnosu na prosjek EU a za 7 procentnih poena više u odnosu na zemlje članice OECD-a.

Tabela 24 – Poresko opterećenje troškova rada

	2000	2008	2009	2010	2011	2012	Promjena 2012/2000 u %
Kipar	16.7	11.9	11.9	11.9	11.9	11.9	-4.8
Malta	16.6	17.9	17.7	18.1	18.6	18.6	2.0
Irska	18.1	15.0	16.2	16.7	19.9	20.1	2.0
Velika Britanija	29.1	29.7	29.1	29.4	28.7	28.2	-0.9
Luksemburg	31.1	28.2	27.4	27.7	29.4	28.9	-2.2
Island	23.8	27.6	26.1	28.3	29.4	29.9	6.1
Portugalija	33.2	32.1	31.8	32.2	32.2	32.0	-1.2
Holandija	42.2	34.0	33.3	33.5	33.3	33.2	-9.0
Bugarska	40.0	35.1	33.8	32.5	33.6	33.6	-6.4
Norveška	35.1	34.2	34.0	34.0	34.3	34.3	-0.8
Poljska	37.0	33.6	33.1	33.2	33.3	34.6	-2.4
Finska	43.0	38.6	37.1	36.7	36.6	36.7	-6.3
Slovačka	40.6	36.0	34.4	34.7	36.0	36.9	-3.7
Danska	40.8	38.5	38.0	36.7	36.8	37.0	-3.8
Španija	34.8	34.0	34.3	36.5	36.7	37.0	2.2
Slovenija	42.6	40.3	39.7	38.6	38.6	38.5	-4.1
Grčka	36.0	35.5	35.6	34.8	38.6	38.6	2.6
Litvanija	42.9	40.3	38.9	38.8	38.9	38.9	-4.0
Estonija	39.8	37.0	37.7	38.7	39.0	39.2	-0.6
Crna Gora	50.0	43.7	39.8	37.8	39.2	39.2	-10.8
Češka	41.3	40.1	38.7	38.9	39.6	39.3	-2.0
Švedska	48.6	42.5	41.3	40.6	40.7	40.7	-7.9
Letonija	42.2	39.9	41.5	43.5	43.5	43.5	1.3
Rumunija	44.7	40.9	43.1	43.4	43.8	43.8	-0.9
Austrija	43.2	44.5	43.2	43.4	43.8	44.2	1.0
Italija	43.6	43.2	43.5	44.0	44.4	44.5	0.9
Njemačka	47.5	46.6	46.0	45.0	45.6	45.6	-1.9
Francuska	43.7	46.4	46.4	46.7	47.1	47.1	3.4
Mađarska	51.4	46.7	46.2	43.8	45.2	47.6	-3.8
Belgija	51.3	50.2	49.9	50.3	50.5	50.5	-0.8
EU-27	38.6	36.3	35.9	35.9	36.5	36.7	-1.9
EA-17	36.7	34.8	34.5	34.7	35.4	35.5	-1.2

Izvor: Taxation trends in the European Union, EUROSTAT, 2013

Poresko opterećenje troškova rada, čiju komponentu čini i porez na dohodak fizičkih lica je posebno važno, imajući u vidu negativne implikacije na kreiranje novih radnih mjesta u ekonomiji.

3.4. Predlog mjera

1. Nastaviti sa analizom efekata modela oporezivanja dohotka fizičkih lica koji bi se zanimalo na primjeni progresivnih poreskih stopa, kao i analizom potrebnih uslova koje prethodno treba obezbijediti radi uvođenja progresivne poreske stope na ukupan godišnji dohodak fizičkih lica. Do iznalaženja prihvatljivog rješenja, koje bi se eventualno zasnivalo na progresivnom oporezivanju ukupnog dohotka fizičkih lica, predlaže se produženje primjene postojećeg sistema (9% i 15% na zarade preko 720€) čije bi trajanje bilo temporalnog karaktera i definisalo bi se u zavisnosti od ekonomsko - socijalnog ambijentom i trenda kretanja fiskalnih pokazatelja. Na ovaj način će se obezbijediti dalja fiskalna konsolidacija i održivost javnih finansija bez ugrožavanja: konkurentosti, predvidljivosti i stabilnosti poreskog sistema sa jedne strane i socijalnog ambijenta sa druge strane.
2. Unaprijediti sistem naplate poreza na dohodak fizičkih lica korišćenjem svih dostupnih zakonskih mehanizama naplate (blokada računa, naplata putem realizacije hipoteka i fiducija, plenidba i prodaja pokretne imovine);
3. Izmjenama, odnosno donošenjem novih zakonskih rješenja obezbijediti uslove za smanjenje poreskog duga;
4. Izvršiti reviziju postojeće zakonske i podzakonske regulative kroz uvođenje obaveze podnošenja prijave o obračunatim zaradama i pripadajućim fiskalitetima (umjesto obračunatih i plaćenih poreza i doprinosa), a u cilju uspostavljanja efikasnog sistema praćenja obračuna i isplata zarada zaposlenih na mjesečnom nivou, i vođenja evidencija o kašnjenjima u isplatama zarada i samim tim i izmirivanja poreskih obaveza, sa posebnim aspektom na preispitivanje metodologije za utvrđivanje osnovice za obračun fiskalnih dažbina;
5. Intenzivirati saradnju Poreske uprave i Uprave za inspekcijske poslove u pogledu suzbijanja sive ekonomije na tržištu rada (rad na crno, djelimična isplata zarade - isplata zarada na ruke i sl.);
6. Dodatno ojačati administrativno-tehničke, informacione i finansijske kapacitete Poreske uprave i nastaviti sa edukacijom poreskih inspektora sa ciljem boljeg detektovanja i borbe protiv sive ekonomije na tržištu rada;
7. Unaprijediti saradnju Poreske uprave, Centralne banke i banaka u dijelu razmjene informacija radi efikasnije naplate poreza na dohodak fizičkih lica – mehanizam provjere i automatske obustave poreza na dohodak fizičkih lica;
8. Objediniti rad Radne grupe koja je pripremila Predlog Analize sa Radnom grupom za suzbijanje sive ekonomije, u cilju efikasnosti, racionalizacije, pojednostavljenja i sveobuhvatnosti predmetne materije.

4. OPOREZIVANJE DOBITI PRAVNIH LICA

4.1. Oporezivanje dobiti pravnih lica u Crnoj Gori

Oporezivanje dobiti pravnih lica regulisano je Zakonom o porezu na dobit pravnih lica (Sl. list RCG, br.65/01 i 80/04 i "Sl. list CG", br. 40/08, 86/09 i 14/12). Ovim zakonom propisano je oporezivanje dobiti rezidentnog pravnog lica za dobit koja je ostavrena u Crnoj Gori i izvan Crne Gore, odnosno nerezidentnog pravnog lica za dobit koju to lice ostvari u Crnoj Gori. Prema važećoj zakonskoj regulativi oporezivanje dobiti vrši se po jedinstvenoj stopi od 9%.

Od početka reforme poreskog sistema (2002.godina), oporezivanje dobiti pravnih lica vršeno je primjenom proporcionalne poreske stope od 15% na dobit od 100.000€, i na iznos dobiti preko 100.000€, 15.000€ + 20%. Ovo rješenje bilo je u primjeni do 2005. godine kada je uvedeno proporcionalno oporezivanje dobiti primjenom jedinstvene stope od 9%.

Značajno je istaći da je tokom 2010. godine izvršena izmjena u načinu plaćanja poreza na dobit ukidanjem plaćanja mjesečne akontacije poreza na dobit iz razloga eliminisanja biznis barijera. Navedena izmjena imala je za cilj dodatno relaksiranje poreskih obveznika fiskalnim opterećenjima kako bi se ublažili efekti globalne finansijske krize, koja je uticala na poslovanje pravnih lica i njihovu likvidnost.

Analizom ostvarenja prihoda po osnovu oporezivanja dobiti pravnih lica u periodu od 2002-2012. godine, a imajući u vidu da se model oporezivanja mijenjao tj iz progresije u proporciju, zaključeno je da je zbog ekonomskog rasta na globalnom nivou, ostavrenje prihoda prelaskom na proporcionalno oporezivanje postepeni raslo, tako da je ostvaren veći prihod tokom 2008. i 2009. godine kao i 2012. godine kada je došlo do značajnog ostvarenja prihoda po osnovu oporezivanja dividendi i udjela u dobiti, koji su u odnosu na 2011. godinu povećani za 700%.

Tabela 25 - Tabelarni prikaz prihoda po osnovu poreza na dobit za period 2002-2012

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	stopa	prihod	stopa	prihod	stopa	prihod	stopa	prihod	stopa	prihod	stopa	prihod
Porez na dobit	15% 20%	12.5	15% 20%	13.4	15% 20%	16.5	9%	21.3	9%	12.7	9%	39.2
Dobit rez. i nerez. lica								17		11.7		35.6
Na dividende i udjele u dobiti								4.3		0.5		1.8
Autorske naknade, kamate i dr prihode										0.5		1.8

	2008		2009		2010		2011		2012	
	stopa	prihod	stopa	prihod	stopa	prihod	stopa	prihod	stopa	prihod
Porez na dobit	9%	62.8	9%	54.7	9%	20.3	9%	36.1	9%	64
Dobit rez. i nerez. lica		56.7		45.5		11.2		27		30.4
Na dividende i udjele u dobiti		2.9		5		5.8		4		28.1
Autorske naknade, kamate i dr prihode		3.4		4.2		3.2		5.1		5.5

Izvor podataka: Trezor

4.2. Distribucija pravnih lica po nivou prihoda i dobiti

Prema podacima raspoloživim iz bilansa stanja preduzeća u Crnoj Gori, u 2012.godini najveći broj preduzeća 6,843 ili 36,8% ukupnog broja posmatranih preduzeća ostvaruje prihode do 5.000€.

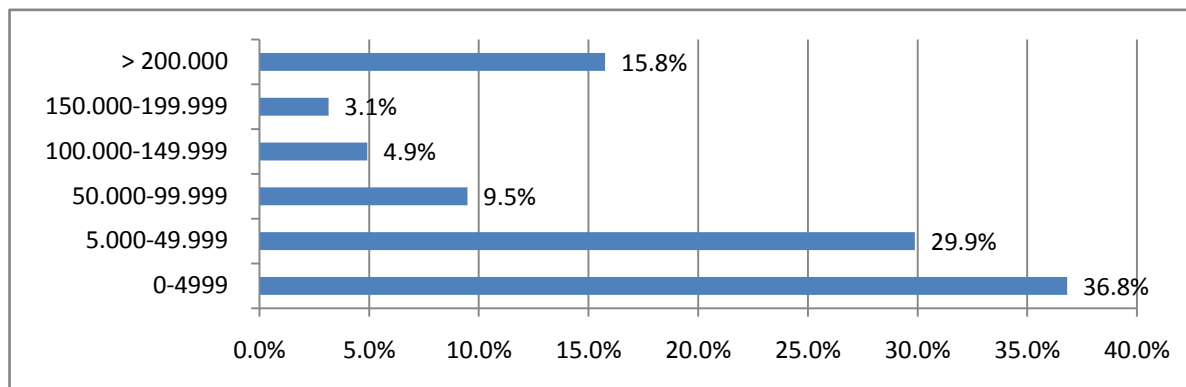
Tabela 26 – Pravna lica po nivou prihoda

	Broj pravnih lica		
RASPON	2010	2011	2012
0-4999	7,753	6,283	6,843
5.000-9.999	968	1,295	1,418
10.000-14.999	758	917	949
15.000-19.999	563	738	783
20.000-24.999	435	525	630
25.000-29.999	364	510	525
30.000-34.999	301	397	364
35.000-39.999	277	341	337
40.000-44.999	251	328	290
45.000-49.999	221	252	257
50.000-99.999	1,366	1,707	1,763
100.000-149.999	740	893	915
150.000-199.999	489	584	585
> 200.000	2,386	2,948	2,929
UKUPNO	16,872	17,718	18,588

Izvor: Podaci iz bilansa stanja preduzeća iz baze Poreske uprave

Evidentno je, da je i pored povećanja broja preduzeća koja su u 2012. godini u odnosu na 2011.godinu, ostvarila prihode do 5.000€, njihov broj značajno niži u odnosu na 2010.godinu. Prihode od 5.000€ do 49,999€ ima ukupno 29,9% preduzeća, dok je prihode preko 200,000€ u 2012.godini, ostvarilo 15,8% ukupnog broja preduzeća.

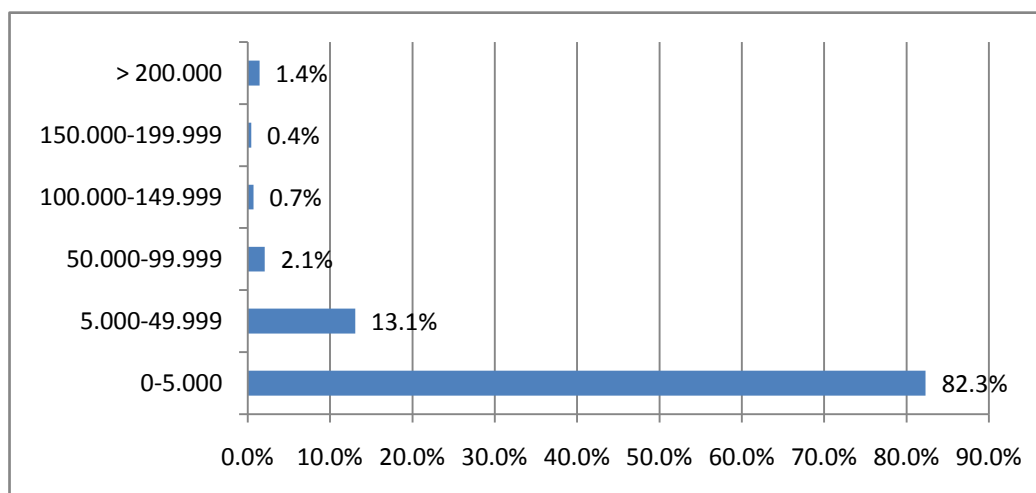
Grafik 11 – Distribucija obveznika poreza na dobit prema visini ostvarenih prihoda (2012. god)



Prihode do 10,000€ ostvaruje 44,44% ukupnog broja preduzeća, što znači da u distribuciji preduzeća po primanjima dominantno učešće imaju preduzeća sa relativno niskim prihodima. Promjena u distribuciji preduzeća po prihodima od 2010.godine do 2012.godine ukazuje na pozitivne promjene u prihodima, budući da raste broj preduzeća koja pripadaju višim nivoima prihoda, pri čemu je posebno značajan rast učešća preduzeća sa prihodima od 50,000€-99,999€.

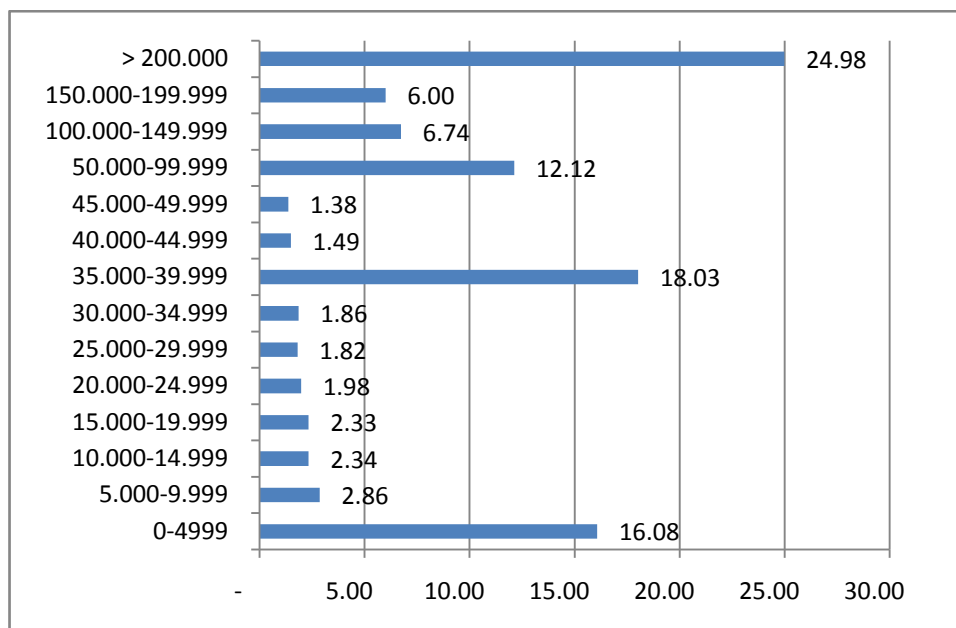
Podaci Poreske uprave na osnovu bilansa uspjeha preduzeća pokazuju da je 82,3% preduzeća u 2012.godini prijavilo dobit u iznosu do 5.000€. Dobit između 5.000€ i 49,999€ je ostvarilo 13,1% ukupnog broja preduzeća, dok je preko 200,000€ dobit ostvarilo 1,4% ukupnog broja preduzeća.

Grafik 12 – Distribucija obveznika poreza na dobit prema visini ostvarene dobiti (2012. god)



U posljednje tri godine se bilježi pozitivan trend rasta broja obveznika poreza na dobit pravnih lica, i ako su sami iznosi dobiti relativno niski. Prosječna dobit pravih lica iznosi 17,650€ u 2012. godini.

Grafik 13 – Učešće u ukupnim prihodima po osnovu poreza na dobit obveznika po nivou ostvarene dobiti (2012.godina)



Ukoliko posmatramo doprinos pojedinih poreskih obveznika u ukupnim prihodima po osnovu poreza na dobit, očigledno je da i ako čine 1,4% ukupnog broja obveznika koji su prijavili dobit, pravna lica čija dobit prelazi 200,000€ plaćaju ukupno 24,98% ukupnih prihoda po ovom osnovu. Najbrojnija grupa pravnih lica, čija dobit je do 5000€ u ukupnim prihodima po osnovu ovog poreza učestvuje sa 16,08%.

4.3. Modeliranje promjene oporezivanja dobiti u Crnoj Gori

Prilikom modeliranja eventualnih promjena oporezivanja dobiti u Crnoj Gori, razvijena su 4 scenaria.

Osnovne pretpostavke svih scenaria su sljedeće:

- struktura ostvarene dobiti u naredenoj godini će biti distribuirana na isti način kao u prethodnoj godini;
- obim sive ekonomije će ostati na istom nivou, tj. efekti unaprijedene naplate poreskih prihoda nijesu uzeti u obzir;
- za procjenu efekata korišćeni su podaci Poreske uprave iz godišnjih prijava.

4.4. Progresivno oporezivanje

Scenario I Stope 9% i 15%, prag oporezivanja 50,000€

Po ovom scenariju dobit do 50,000€ bi oporezivala po stopi od 9%, dok bi se iznos dobiti preko 50.000€ oporezivao po stopi od 15%.

Efekti primjene ovog rešenja bi dovelo do povećanja prihoda za približno 2,6 miliona € uz povećanje poreskog opterećenja dobiti za prosječno 4,7% za preduzeća koja ostvaruju dobit preko 50,000€.

Scenario II Stope 9% i 15%, prag 100,000€

Po ovom scenariju dobit do 100.000€ bi oporezivala po stopi od 9%, dok bi se iznos dobiti preko 100.000€ oporezivao po stopi od 15%.

Efekti primjene ovog rešenja bi dovelo do povećanja prihoda za približno 1 milion € uz povećanje poreskog opterećenja dobiti za prosječno 3,3% za preduzeća koja ostvaruju dobit preko 100,000€.

4.5. Proporcionalno oporezivanje

Scenario III – Stopa 10%

Ovaj scenario predviđa povećanje stope poreza na dobit za 1procentni poen tj. sa 9% na 10%. Efekti povećanja stope poreza bi bili povećanje prihoda po osnovu poreza na dobit za približno 3 miliona €, uz povećanje poreskog opterećenja dobiti za 11,1%..

Scenario IV – Stopa 11%

Ovaj scenario predviđa povećanje stope poreza na dobit za 2 procentna poena tj. sa 9% na 11%. Efekti povećanja stope poreza bi bili povećanje prihoda po osnovu poreza na dobit za približno 6 miliona €, uz povećanje poreskog opterećenja dobiti za 22,2%.

Tabela 27 – Prikaz scenaria

	Prihodi od poreza na dobit mil.€	Povećanje poreskog opterećenja %
Scenario I	2,6	4,7
Scenario II	1,0	3,3
Scenario III	3,0	11,1
Scenario IV	6,0	22,2

4.6. Uporedna rješenja

Tabela 28 – Prikaz poreskih stopa u zemljama u okruženju

Država	Dobit
Crna Gora	9
Srbija	15
BiH	10
Hrvatska	20
Makedonija	10
Slovenija	17

Tabela 29 - Stope poreza na dobit

	Zemlja	Nacionalna stopa	Lokalna stopa	Napomene
1	Austrija	25%	0%	
2	Bugarska	10%	0%	
3	Kipar	10%	0%	
4	Češka	19%	0%	
5	Danska	25%	0%	
6	Estonija	21%	0%	
7	Njemačka	15.825%	14-17%	Opštine utvrđuju stopu poreza
8	Irska	12,5% 25,0%	0%	Standardna stopa poreza na dobit iz dohotka po osnovu prodaje je 12,5% dok je na dohodak iz drugih izvora 25%.
9	Letonija	15%	0%	Mala preduzeća, čiji promet ne prelazi EUR 100.387 plaćaju ravnu stopu od 9%
10	Litvanija	15%	0%	
11	Luksemburg	21%+7%	6.75%	7% prirez za solidarnost
12	Malta	35%	0%	
13	Poljska	19%	0%	
14	Slovačka	23%	0%	

4.7. Predlog mjera

1. Nastaviti sa analizom efekata modela oporezivanja dobiti pravnih lica koji bi se zanimalo na primjeni progresivnih poreskih stopa. Polazeći od strukture preduzeća prema prometu i dobiti, analizom predloženih scenarija zaključeno je da promjena sistema oporezivanja dobiti ne bi značajnije uticala na budžetske prihode, već bi se i negativno odrazila na strane investije (postojeće i buduće), kao i konkurentnost, sigurnost i predvidivost poreske politike kao osnovnih opredjeljenja poreskog sistema Crne Gore. Stoga se do iznalaženja prihvatljivog rješenja predlaže zadržavanje postojećeg sistema oporezivanja dobiti pravnih lica sa konkurentnom stopom od 9%. Na ovaj način će se obezbijediti dalja fiskalna konsolidacija i održivost javnih finansija, uz očuvanje atraktivnog investicionog ambijenta;
2. Analizirati važeća zakonska rješenja radi unaprijedjenja poreske politike posebno u dijelu efikasnije naplate, proširenja osnova, povećanja prihoda od poreza na dobit i stimulisanja obveznika koji redovno izmiruju poreske obaveze;
3. Unaprijediti sistem naplate poreza na dobit korišćenjem svih dostupnih zakonskih mehanizama naplate (blokada računa, aktiviranje mjenica ili bankarskih garancija koji služe kao mjere obezbjedjenja plaćanja duga, naplata putem realizacije hipoteka i fiducija, plenidba i prodaja pokretne imovine);
4. Objediniti rad Radne grupe koja je pripremila Predlog Analize sa Radnom grupom za suzbijanje sive ekonomije, u cilju efikasnosti, racionalizacije, pojednostavljenja i sveobuhvatanosti predmetne materije.

5. OPOREZIVANJE NEPOKRETNOSTI

5.1. Oporezivanje nepokretnosti u Crnoj Gori

Oporezivanje nepokretnosti uređeno je Zakonom o porezu na nepokretnosti ("Sl.list RCG" br. 65/01 i 69/03 i „Sl. list CG“, broj 75/10), čija su osnovna rješenja u primjeni od 1. januara 2003. godine. Navedenim zakonom izmijenjen je dotadašnji način oporezivanja imovine koji je bio uređen *Zakonom o porezima na imovinu* ("Sl. list RCG" br. 3/92...45/98). Prema važećim zakonskim rješenjima, obveznik poreza na nepokretnosti je vlasnik nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se utvrđuje porez, a u slučaju kada je vlasnik nepokretnosti nepoznat ili nije određen, obveznik poreza na nepokretnosti je korisnik te nepokretnosti. Kada više lica ima susvojninu ili zajedničku svojninu na istoj nepokretnosti, obveznik poreza na nepokretnost je svako od tih lica srazmjerno svom udjelu.

Reformom u ovoj oblasti izvršeno je usaglašavanje poreskog tretmana nepokretnosti sa međunarodnom praksom, prije svega, u smislu prenosa nadležnosti sa državnog na lokalni nivo, odnosno davanja ovlašćenja jedinicama lokalne samouprave da određuju tržišnu vrijednost nepokretnosti i visinu stopa poreza na nepokretnosti u okviru zakonskih ograničenja, kao i da utvrđuju, kontrolišu i vrše naplatu poreza na nepokretnosti i vode registar oporezive nepokretnosti na teritoriji svoje lokalne zajednice.

U pogledu poreskih stopa zadržan je sistem proporcionalnog oporezivanja, s tim što su, u ranijem sistemu, zakonom bile definisane stope, u zavisnosti od vrste nepokretnosti a novim rješenjem je propisan raspon stopa poreza na nepokretnosti od 0,10% - 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti (prvobitno od 0,08%-0,80%). Visinu poreske stope samostalno određuje jedinica lokalne samouprave svojim propisom, uz mogućnost povećanja propisane stope za određene kategorije nepokretnosti i to:

- za *poljoprivredno zemljište* koje se ne obrađuje poreska stopa se može uvećati 50% u odnosu na utvrđenu poresku stopu.
- za *sekundarni stambeni objekat*, odnosno stan koji nije prebivalište vlasnika nepokretnosti poreska stopa se može uvećati 100% u odnosu na utvrđenu poresku stopu.
- za *građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni* poreska stopa se može uvećati 150% u odnosu na poresku stopu koja je propisana za zemljište koje je privedeno namjeni. Pod građevinskim zemljištem smatra se zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja naselja na kome se, u skladu sa prostornim planom, mogu graditi građevinski objekti, a na kojim nije izgrađen građevinski objekat ili nije pokrenut postupak za dobijanje građevinske dozvole.
- za *građevinski objekat koji je izgrađen suprotno zakonu* poreska stopa se može uvećati u rasponu od 25% do 150% u odnosu na utvrđenu poresku stopu, i to: za objekat sa građevinskom dozvolom za koji investitor nije pribavio upotrebnu dozvolu u skladu sa zakonom 25%, za objekat ili posebni dio objekta koji nije izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom 50%, za objekat koji nije predviđen prostorno-planskom dokumentacijom 100%, za objekat koji je izgrađen bez građevinske dozvole na području

za koje postoji detaljni urbanistički plan kojim je taj objekat planiran 100% i za objekat koji je izgrađen na tuđem zemljištu 150%.

- za *ugostiteljski objekat koji se nalazi u zoni prioritetnog turističkog lokaliteta* poreska stopa se može uvećati najviše 5,50% u odnosu na utvrđenu poresku stopu, zavisno od kategorije ugostiteljskog objekta. Akt o utvrđivanju prioritetnog turističkog lokaliteta donosi Vlada.

Tabela 30 - Stope poreza na nepokretnosti po vrstama nepokretnosti i po jedinicama lokalne samouprave

STOPE POREZA NA NEPOKRETNOSTI												
	Građevinski objekti						Građevinsko zem.	Poljoprivredno zemljište			Šumsko Zem.	PROS. STOPA
	Stambeni objekti	Sekundarni objekti	Poslovni objekti	Proiz. Objekti (hale i dr.)	Stovarišta i skladišta	Garaže i pom.objekti		Obradivo	Neobradivo	Neplodno		
Andrijevica	0,25	0,50	1,00	1,00	-	0,10	0,40	0,20	0,15	0,10	0,25	0,40
Bar	0,22	0,50	0,25	0,20	0,20	0,10	0,16	0,12	-	-	0,10	0,21
Berane	0,29	0,58	0,35	0,10	0,10	0,23	0,20	0,10	0,10	0,10	0,10	0,20
B. Polje	0,25	0,50	0,35	0,15	0,22	0,20	0,40	0,15	0,30	0,10	0,20	0,26
Budva	0,25	0,50	0,25	0,10	0,10	0,15	0,30	0,20	0,30	0,10	0,10	0,21
Danilovgrad	0,28	0,56	0,45	0,30	0,35	0,15	0,30	0,20	0,15	0,10	0,30	0,29
Žabljak	0,25	0,50	0,40	0,30	0,25	0,15	0,30	0,10	0,30	0,10	0,15	0,25
Kolašin	0,25	0,50	0,70	0,35	0,35	0,10	0,40	0,10-0,50	0,10-0,50	0,10-0,50	0,30-0,50	0,24
Kotor	0,28	0,50	0,60	0,30	0,30	0,10	0,50	0,10	0,10	0,10	0,10	0,27
Mojkovac	0,25	0,30	0,30	0,10	0,10	0,08	0,20	0,15	0,20	0,08	0,30	0,19
Nikšić	0,25	0,50	0,60	0,60	-	0,10	0,50	0,20	0,12	0,10	0,12	0,31
Plav	0,25	0,50	0,35	0,35	-	0,10	0,30	0,15	0,20	0,10	0,30	0,26
Plužine	0,20	0,40	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,20	0,30-0,50	0,10	0,30	0,56
Pljevlja	0,40	-	0,50	0,60	-	0,20	0,40	0,15	0,10	0,10	0,15	0,26
Podgorica	0,27	0,54	0,42	0,28	0,32	0,15	0,45	0,20	0,15	0,10	0,20	0,28
Rožaje	0,27	0,45	0,25	0,15	0,15	0,10	0,30	0,15	0,22	0,10	0,30	0,22
Tivat	0,22	0,44	0,25	0,20	0,22	0,15	0,30	0,10	0,10	0,10	0,10	0,20
Ulcinj	0,25	0,40	0,20	0,10	0,10	0,10	0,30	0,15	0,20	0,10	0,10	0,18
H. Novi	0,23	0,46	0,35	0,25	0,20	0,10	0,25	0,15	0,10	0,10	0,10	0,21
Cetinje	0,25	0,50	0,60	0,10	0,20	0,10	0,50	0,15	0,12	0,10	0,12	0,25
Šavnik	0,35	0,40	0,40	0,20	0,20	0,15	0,50	0,15	0,15	0,10	0,15	0,25
PROSJEČNA STOPA	0,26	0,48	0,46	0,32	0,26	0,17	0,38	0,15	0,15	0,09	0,17	0,26

Na osnovu datog pregleda stopa poreza na nepokretnosti može se zaključiti sljedeće:

1. Stope poreza na nepokretnosti, prema vrstama nepokretnosti, kreću se za:
 - stambene objekte u rasponu od 0,20% u Opštini Plužine, do 0,40% u Opštini Pljevlja,
 - sekundarne objekte od 0,30% u Opštini Mojkovac, do 0,58% u Opštini Berane,
 - poslovne objekte od 0,20% u Opštini Ulcinj, do 1, 00% u Opštini Andrijevica i Opštini Plužine,
 - proizvodne objekte od 0,10% u opštinama: Budva, Berane, Mojkovac, Cetinje, Ulcinj, do 1,00% u opštinama: Andrijevica i Plužine,
 - skladišta i stovarišta od 0,10% u opštinama: Budva, Berane, Mojkovac i Ulcinj, do 1,00% u Opštini Plužine,
 - garaže i pomorske objekte od 0,08% u Opštini Mojkovac do 1,00% u Opštini Plužine,
 - građevinsko zemljište od 0,16% u Opštini Bar, do 1,00% u Opštini Plužine.
2. Prosječna stopa poreza na nepokretnosti, posmatrajući za svaku jedinicu lokalne samouprave, pojedinačno, najniža je u Opštini Ulcinj (0,18%), a najviša u Opštini Plužine (0,56%).
3. Prosječna poreska stopa u Crnoj Gori (na nivou svih jedinica lokalne samouprave), nezavisna od namjene i vrste nepokretnosti iznosi 0,26%. Ova stopa poreza, u poređenju sa zakonskim osnovom od 0,10% do 1,00% je relativno niska, što ukazuje da jedinice lokalne samouprave nijesu utvrdile maksimalno moguće iznose poreza, shodno zakonskom rasponu i na taj način povećale fiskalni potencijal po ovom osnovu.

Analizirajući važeći model proporcionalnog oporezivanja i datu mogućnost jedinicama lokalne samouprave za odabir stope oporezivanja u zavisnosti od vrste nepokretnosti, u okvirima zakonom propisanih poreske stope, ocijenjeno je da važeća regulativa daje širok prostor za slobodu propisivanja stopa poreza svakoj jedinici lokalne samouprave, pojedinačno. Na ovaj način obezbjeđuje se ostvarenje principa pravednosti i srazmjernog ekonomskog opterećenja u odnosu na kategoriju i namjenu nepokretnosti kao i druge faktore oopjedjeljenja.

U narednoj tabeli dat je godišnji pregled ostvarenih prihoda od poreza na nepokretnosti za period 2007–2012. godina za svaku jedinicu lokalne samouprave, pojedinačno i pregled ostvarenih prihoda od ovog poreza na nivou Crne Gore.

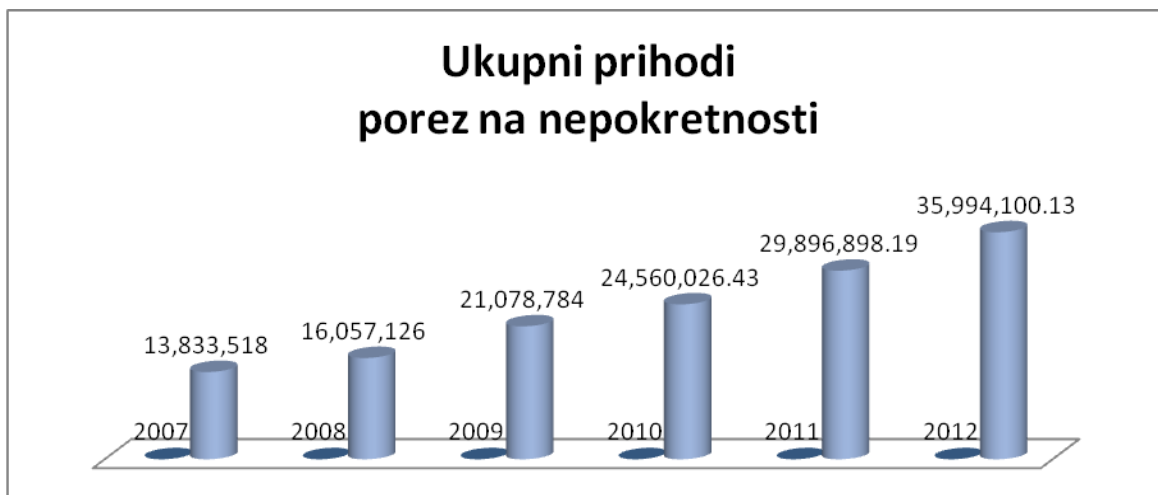
Tabela 31 – Godišnji pregled ostvarenih prihoda od poreza na nepokretnosti za period 2007– 2012. godina za svaku jedinicu lokalne samouprave, pojedinačno i pregled ostvarenih prihoda od ovog poreza na nivou Crne Gore

POREZ NA NEPOKRETNOSTI									
Andrijevica	Bar	Berane	Bijelo Polje	Budva	Danilovgrad	Herceg Novi	Kolašin	Kotor	Mojkovac
2012. godina									
63.308,83	4.018.271,13	220.073,34	473.532,84	7.213.630,58	268.697,02	3.044.142,74	326.994,15	2.908.435,96	93.410,53
2011. godina									
37.679,73	3.351.001,32	180.624,53	416.129,88	5.344.367,96	213.386,85	2.579.226,67	389.506,47	2.179.211,57	102.076,36
2010. godina									
41.888,68	3.064.654,28	166.334,27	289.248,87	4.553.782,99	112.616,56	2.233.151,93	699.958,30	1.275.262,78	97.039,67
2009. godina									
42.465	2.449.853	183.953	378.403	4.157.989	101.086	1.970.307	648.735	1.087.832	66.559
2008. godina									
43.871	1.688.074	166.793	349.073	3.379.724	74.146	1.826.913	979.012	883.707	35.887
2007. godina									
36.947	1.225.949	164.738	281.127	2.846.627	73.728	1.560.606	841.009	573.681	51.261

POREZ NA NEPOKRETNOSTI											
Nikšić	Plav	Plužine	Pljevlja	Podgorica	Rožaje	Tivat	Ulcinj	Cetinje	Žabljak	Šavnik	UKUPNO (21LS)
2012. godina											
4.671.323,45	95.678,83	1.456.880,46	2.483.536,07	5.129.709,03	52.908,99	1.923.748,23	1.068.511,59	268.237,00	190.324,90	22.744,46	35.994.100,13
2011. godina											
3.783.140,85	91.584,88	1.418.297,55	1.575.058,12	5.220.690,26	68.294,39	1.575.341,17	910.929,57	305.358,00	135.551,60	19.440,46	29.896.898,19
2010. godina											
3.403.662,72	109.809,79	1.422.073,39	1.059.133,57	3.544.563,43	39.577,34	1.376.914,40	811.829,34	136.736,00	105.920,75	15.867,37	24.560.026,43
2009. godina											
2.884.321	131.661	730.659	583.797	3.227.783	66.378	1.382.455	786.518	134.216	44.050	19.764	21.078.784
2008. godina											
1.349.598	154.161	255.417	337.930	2.542.351	40.757	1.106.558	598.074	155.690	50.798	38.592	16.057.126
2007. godina											
1.579.149	121.009	295.784	400.251	2.116.623	43.368	853.689	379.905	326.327	29.361	32.379	13.833.518

Grafički prikaz kretanja prihoda od poreza na nepokretnosti za period 2007 – 2012. godina, po godinama na nivou Crne Gore, dat je u nastavku teksta:

Grafik 14 – Kretanje prihoda od poreza na nepokretnosti za period 2007–2012



Iz datog grafika, koji pokazuje kretanje ostvarenih prihoda od poreza na nepokretnosti svih jedinica lokalne samouprave za period 2007 – 2012. godina može se zaključiti sljedeće:

1. Evidentno je povećanje ostvarenih prihoda od poreza na nepokretnosti svih jedinica lokalne samouprave za period 2007 – 2012. godina od 160%.
2. Sagledani prihodi po jedinicama lokalnih samouprava takođe su imali trend rasta u posmatranom periodu i to:
 - U 2012. godini najviše poreza naplatila je Opština Budva 7.213.630,58 €, Glavni grad Podgorica 5.129.709,03 € i Opština Bar 4.018.271,13 €,
 - Najmanje su po ovom osnovu prihodovale Opština Šavnik 22.744,46 € i Opština Rožaje 49.629,95 €.
3. Posmatrano pojedinačno za svaku jedinicu lokalne samouprave dinamiku kretanja prihoda od ovog poreza za period 2007 – 2012. godina, ocijenjeno je sljedeće:
 - *Opština Bar* je uvećala svoje prihode po ovom osnovu za 318% i napratila skoro 4.000.000 € više prihoda;
 - *Opština Budva* je uvećalo svoje prihode za 153%, odnosno naplatila 4.300.000 € više prihoda;
 - *Glavni grad Podgorica* uvećao je prihode za 152%, odnosno za oko 3.000.000 € u odnosu na 2007. godinu.

U narednoj tabeli dat je prikaz obračunatog i naplaćenog poreza na nepokretnosti, odnosno stepen naplate poreza na nepokretnosti za period 2010 – 2012. godine, po jedinicama lokalne samouprave:

Tabela 32 - Prikaz obračunatog i naplaćenog poreza na nepokretnosti, odnosno stepen naplate poreza na nepokretnosti za period 2010 – 2012

		Obračunati porez	Naplaćeni porez	% Naplate
Andrijevica	2010	99.977	41.889	41,90
	2011	89.981	37.680	41,88
	2012	157.337	63.309	40,24
Bar	2010	4.447.374	3.064.654	68,91
	2011	4.289.124	3.351.000	78,13
	2012	4.612.872	4.018.271	87,11
Berane	2010	411.820	166.334	40,39
	2011	474.088	180.625	38,10
	2012	422.676	220.073	52,07
Bijelo Polje	2010	657.819	289.249	43,97
	2011	500.000	416.130	83,23
	2012	838.325	473.533	56,49
Budva	2010	5.930.859	4.553.783	76,78
	2011	5.338.920	5.344.368	100,10
	2012	10.269.888	7.213.631	70,24
Danilovgrad	2010	214.502	112.617	52,50
	2011	421.873	213.387	50,58
	2012	421.906	268.697	63,69
Žabljak	2010	183.702	105.921	57,66
	2011	226.350	135.552	59,89
	2012	295.706	190.325	64,36
Kolašin	2010	875.236	699.958	79,97
	2011	633.640	389.506	61,47
	2012	560.296	326.994	58,36
Kotor	2010	1.627.022	1.275.263	78,38
	2011	3.801.655	2.179.212	57,32
	2012	3.578.156	2.908.436	81,28
Mojkovac	2010	189.801	97.040	51,13
	2011	200.548	102.076	50,90
	2012	208.744	93.411	44,75
Nikšić	2010	4.491.809	3.403.663	75,77
	2011	5.151.878	3.783.141	73,43
	2012	5.569.597	4.671.323	83,87
Plav	2010	239.822	109.810	45,79
	2011	249.887	91.585	36,65

	2012	248.717	95.679	38,47
Plužine	2010	1.141.256	1.422.073	124,61
	2011	1.627.204	1.418.298	87,16
	2012	1.531.599	1.456.880	95,12
Pljevlja	2010	1.190.168	1.059.134	88,99
	2011	2.010.300	1.575.058	78,35
	2012	1.776.535	2.483.536	139,80
Podgorica	2010	6.713.139	3.544.563	52,80
	2011	9.260.000	5.220.690	56,38
	2012	7.843.843	5.129.709	65,40
Rožaje	2010	188.290	39.577	21,02
	2011	123.947	68.294	55,10
	2012	136.495	52.909	38,76
Tivat	2010	1.568.699	1.376.914	87,77
	2011	1.811.260	1.575.341	86,97
	2012	2.192.683	1.923.748	87,73
Ulcinj	2010	1.560.260	811.829	52,03
	2011	1.650.000	910.930	55,21
	2012	1.852.822	1.068.512	57,67
H.Novi	2010	2.977.957	2.233.152	74,99
	2011	3.000.000	2.579.227	85,97
	2012	4.295.369	3.044.143	70,87
Cetinje	2010	457.009	136.736	29,92
	2011	576.026	305.358	53,01
	2012	236.866	268.237	113,24
Šavnik	2010	61.065	15.867	25,98
	2011	61.000	19.440	31,87
	2012	22.000	22.744	103,38
UKUPNO:	2010	35.227.586	24.560.026	69,72
	2011	41.497.681	29.896.898	72,04
	2012	47.072.432	35.994.100	76,47

Prema podacima lokalnih samouprava, prihodi ostvareni po osnovu poreza na nepokretnost procentualno, u najvećem broju slučajeva, manji su od planiranih, odnosno utvrđenih iznosa poreza. Prikazani podaci za sve lokalne samouprave ukazuju da je povećan stepen naplate sa 69,72% za 2010. godinu na 76,47% za 2012. godinu. Tabela ukazuje da su u 2012. godini samo opštine: Šavnik, Pljevlja i Prijestonica Cetinje ostvarile preko 100% naplatu ovog fiskaliteta. Prema ovim podacima proizilazi da su navedene opštine u postupku naplate poreskih obaveza za 2012.godinu, naplatile i poreske obaveze iz ranijih godina.

5.2. Uporedna rješenja

U nerednoj tabeli dat je prikaz stopa poreza na nepokretnosti zemalja u okruženju (Srbija, Makedonija, Kosovo, Republika Srpska) kao i pojedinih zemalja EU.

Tabela 33 - Prikaz stopa poreza na nepokretnosti zemalja u okruženju (Srbija, Makedonija, Kosovo, Republika Srpska) kao i pojedinih zemalja EU

Naziv države	Stope poreza na imovinu
Republika Srbija	Poreski obveznik koji vodi poslovne knjige do 0,40%
	Poreski obveznik koji ne vodi poslovne knjige
	na zemljište do 0,30%
	na nepokretnosti, osim na zemljište
	do 0,40% na iznos do 10.000.000 dinara
	0,40% + do 0,6% na iznos od 10.000.000 dinara do 25.000.000 din.
	0,40% + do 0,6% + do 1,0% na iznos od 25.000.000 dinara do 50.000.000 din.
	0,40% + do 0,6% + do 1,0% + do 2,0% na iznos preko 50.000.000 din.
Republika Makedonija	od 0,10% do 0,20%
Republika Kosovo	od 0,05% do 1,00%
Republika Srpska	od 0,05% do 0,50%
Bugarska	od 0,01% do 0,25%
Rumunija	od 0,10% do 1,50%
Italija	od 0,40% do 0,60%
Njemačka	od 0,26% do 1,00%
Grčka	od 0,35% do 0,94%
Švedska	od 0,40% do 2,20%
Portugal	od 0,20% do 1,00%
Španija	od 0,30% do 0,40%
Litvanija	od 0,30% do 1,00%

Analizirajući navedena zakonska rješenja po pitanju oporezivanja nepokretnosti, evidentno je da se kod većine zemalja u okruženju, kao i zemalja EU, primjenjuje proporcionalno oporezivanje, izuzev kod Republike Srbije, gdje se progresivno oporezivanje primjenjuje samo na prava na nepokretnosti poreskog obveznika koji ne vodi poslovne knjige, izuzimajući zemljište.

5.3. Predlog mjera

1. U okviru važećih zakonskih rješenja, razmotriti mogućnost povećanja prosječnih poreskih stopa (na nivou Crne Gore 0,26%), a koje se pojedinačno po jedinici lokalne samouprave kreće u rasponu od 0,18% do 0,56%. Na ovaj način će se na nivou stopa utvrdjenih važećom regulativom, revidiranjem odluka na lokalnom nivou uz efikasniju naplatu i jačanje poreske discipline, doprinjeti uvećanju prihoda od poreza na nepokretnosti;
2. Inicirati izmjene zakonskih rješenja (Zakon o porezu na nepokretnosti i podzakonskih akata donijetih na osnovu ovog zakona) u dijelu koji se odnosi na: preciznije određivanja načina formiranja tržišne vrijednosti nepokretnosti, utvrđivanje roka za podnošenje poreskih prijava, definisanja prekršaja i kaznenih mjera, unaprjeđenja katastarske evidencije nepokretnosti, revidiranja oslobođenja (uvođenje obaveze plaćanja poreza na nepokretnosti za spomenike kulture i vjerske objekte koji se koriste za stanovanje i u turističke svrhe), preciznijeg definisanja postupaka dostavljanja i prinudne naplate poreza;
3. Određene kategorije nepokretnosti: sekundarne stambene objekte, građevinske objekte izgrađene suprotno zakonu, građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni, poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje, ugostiteljske objekte koji se nalazi u zoni prioritarnog turističkog lokaliteta oporezivati stopama u okviru zakonom propisanog maksimuma;
4. Kreirati funkcionalan i efikasan IT sistem za utvrđivanje i naplatu poreza u lokalnim samoupravama;
5. Unaprijediti saradnju lokalne samouprave i Uprave za nekretnine kroz razmjenu informacija, podataka, uspostavljanjem intenzivnije komunikacije, uz sankcionisanje za nepostupanje po zakonu;
6. Proširiti predmet oporezivanja povećanjem poreske osnovice i broja obveznika;
7. Preduzeti sve zakonom dostupne mehanizme za efikasniju naplatu poreskih potraživanja (blokada računa, naplata putem realizacije hipoteka i fiducija, plenidba i prodaja pokretne imovine).

Komentari članova Radne grupe

Aleksandar Damjanović, poslanik Skupštine Crne Gore

21.10.2013

U odnosu na argumente date u korist progresivnog oporezivanja u Analizi, slažem se sa konstatacijama da je ključni efekat takvog oporezivanja preraspodjela dohotka u smislu stvaranja veće socijalne kohezije koja mora biti imanentna manjim društvima u koje svakako spada Crna Gora. Dakle, jasno je iz modela, odnosno efekata koji su testirani u Analizi da se budžetski prihodi neće spektakularno povećati uvođenjem progresivnog oporezivanja, međutim suštinski cilj promjene poreskog modela je upravo redistribucija dohotka i dostizanje pravednijeg sistema oporezivanja. Kada se ima u vidu i činjenica da aktuelni model socijalnih transfera nije optimalno podešen, kada još uvijek nije na pomolu uvođenje socijalnog kartona za građane, kada u nedostatku monetarnih mehanizama “eurizovane” crnogorske ekonomije postoji potreba za aktivnom, dakle i promjenljivom fiskalnom politikom, i kada, u tehničko - administrativnom smislu nema većih komplikacija kod izmjene porekih stopa, jasno je da postoje opravdani razlozi za uvođenje progresivnog oporezivanja u naš poreski sistem. Naprotiv, dati argumenti u korist aktuelnog modela proporcionalnog oporezivanja mogu se dovesti u pitanje, i to dio koji se odnosi na povećanje prihoda države, koje nije bilo adekvatno prilivima novca u godinama “buma”, niti dio o efikasnosti modela, o čemu svjedoči rast poreskog duga upravo onako kako su snižavane proporcionalne stope na jednocifren iznos i koje su bez ekonomskog opravdanja dovedene na najniži nivo u Evropi. O argumentu da su niske stope dovele do rasta SDI najbolje govori struktura tih investicija (ulaganje u nekretnine, kupovina “monopola” kroz privatizaciju i sl.), kao i činjenica da ozbiljnih “green field” investicija gotovo nije bilo, jer za iste, poreske stope nijesu značajne koliko su značajni prostorni red, poštovanje svojinskih prava i ugovora, kratke i efikasne sudske procedure i uklanjanje brojnih biznis – barijera. Analiza, u skladu sa zaključcima, jeste samo početni korak u smislu sveobuhvatne poreske reforme, kao proaktivnog odgovora na izazove ekonomsko – socijalne krize i u sljedećoj fazi moraju se obuhvatiti pitanja sprečavanja poreske evazije, smanjenja sive ekonomije, uvođenja poreskog – identifikacionog kartona, analize oporezivih prihoda i imovine u cilju dodatnog oporezivanje imovine bez “pokrića”, širenja poreskog obuhvata i smanjenja postojećeg poreskog duga.

Oporezivanje fizičkih lica

U odnosu na podatke o “stalnom” rastu prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica zamjena teza je da su snižavanjem stopa rasli prihodi jer su faktori rasta crnogorske ekonomije bili van poreske politike, dakle uzrokovani nezapamćenom kreditnom ekspanzijom i rastom SDI bez presedana u regionu. U tom smislu trebalo je napraviti i model koji bi pokazao koliko je crnogorski budžet izgubio prihoda u odnosu da su ostale progresivne stope iz 2006.g. ili proporcionalna stopa iz 2007 g. dakle upravo iz godina kada počinje kratkotrajni trogodišnji ekonomski “bum” u Crnoj Gori. Uzimajući u obzir i neadekvatnu akciznu politiku, sa niskim akciznim opterećenjem, uvjeren sam da je budžet zbog neadekvatne poreske politike ostao bez desetina i stotina miliona evra u periodu 2006.g.- 2012.g.

U vezi sa konstatacijom da povećanje poreskih stopa dovodi do povećanja nezaposlenosti, ista se može osporiti time da je nezaposlenost povećana iako poreska stopa nije mijenjana tri godine, odnosno da grafik.4. ne uzima u obzir činjenice promijenjene metodologije koja utvrđuje broj “lica koja aktivno traže posao”, a ne broj stvarno nezaposlenih, kao i podatke da su niske poreske stope povećavale zaposlenost, ali prije svega u sektorima javne uprave, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou. Takođe smatram da je bilo neophodno u grafiku 5., odnosno tabeli.4. dati analizu presjeka zarada u nivou 720 evra jer je uvedena progresivna stopa iznad tih primanja, odnosno presjeka zarada u nivou potrošačke korpe kao svojevrsnog “repera” životnog standard građana.

U odnosu na dva scenarija progresivnog oporezivanja mišljenja sam da mora postojati prag neoporezivog dohotka (pola prosječne zarade, minimalna zarada), a da poreski pragovi moraju biti vezani za prosječnu zaradu, sa ne više od tri praga koje bi pratile odgovarajuće stope, s time da nije objašnjeno zašto je u oba

scenarija uzeta početna postojeća stopa od 9%, odnosno od 15%, odnosno zašto nema korelacije sa postojećim stopama pdv-a%.

Činjenica da je u većini evropskih zemalja na djelu progresivni model oporezivanja i da, kako se navodi u Analizi, poreski prihodi ne zavise isključivo od visine stopa već prije svega od neselektivnosti u oporezivanju, od poreskog obuhvata, svodenja sive ekonomije na prihvatljiv nivo, kao i od efikasnosti poreske administracije ukazuje da postoji veliki prostor za rast poreskih prihoda od oporezivanja zarada. Opcija kompenziranja smanjivanja troškova rada mora se razmatrati kroz mogućnost adekvatnih snižavanja doprinosa, u mjeri u kojoj ne bi bili ugroženi penzijski, odnosno zdravstveni sistem, što opet ukazuje na koordiniranu politiku reforme postojećeg penzijskog i zdravstvenog sistema

Postavlja se još jedno , veoma važno pitanje, a to je zašto se Analiza fokusirala isključivo na zarade, odnosno lična primanja, i šta je sa ostalim prihodima (imovina, imovinska prava, prihodi od kapitala, kapitalni dobiti i sl.).

Oporezivanje dobiti pravnih lica

Dobro je uočeno da je do povećanja prihoda po osnovu poreza na dobit iako je stopa smanjena sa 15% na 9% došlo zbog “ekonomskog rasta na globalnom nivou” i trebalo je i u ovom slučaju izračunati I izgubljene prihode u slučaju da je poreska stopa ostala na 15%.

Dalje, nejasno je zašto je kao eventualni prag za uvođenje progresivne stope od 15% određen iznos od 100 000 evra iako je duplo manji iznos definisan kao granica koja dijeli poslovanje 95% privrednih društava od ostalih 5%. Takođe zašto ni u ovom slučaju nema korespodencije sa višom stopom PDV-a, i zašto je dat samo jedan prag i to od 100 000 evra.

Smatram da treba razmišljati o progresivnom oporezivanju u zavisnosti od sektora, odnosno djelatnosti, gdje bi poseban fokus bio na sektore energetike, telekomunikacija, finansijskih usluga, koji bi mogli biti oporezovani po stopama većim od osnovne, odnosno osnovnih, sa eventualnim olakšicama isključivo u slučaju investicija u nove kapacitete kod proizvodnog sektora, odnosno u slučaju povećavanja broja zaposlenih. Na kraju, posebno treba analizirati stope poreza na kapitalne dobiti, odnosno dividende, jer su iste ukidane i vraćane bez ekonomskog rezona, idući u pravcu prociklične poreske politike što je uostalom i karakteristika cjelokupne crnogorske poreske politike koja je ključne finansijske rezerve trebala da stvara u periodu “buma” upravo vođenjem anti – ciklične poreske politike sa povećanjem stopa, a ne njihovim smanjivanjem.

Oporezivanje nepokretnosti

Uz načelno slaganje da su nadležnosti kod ovog poreza decentralizovane, i uz činjenicu da je i postojećim Zakonom već utvrđena svojevrsna progresija, kako kroz dozvoljeni raspon, tako i kroz dodatno oporezivanje pojedinih kategorija nepokretnosti, slobodan sam istaći da kao jedan od ključnih problema nezavršene “poreske decentralizacije” uočavam činjenicu da je katastar nepokretnosti koji je baza za oporezivanje nepokretnosti u ingerencijama državne uprave, što otežava sinhronizovano djelovanje lokalne samouprave u smislu utvrđivanja, kontrole i naplate poreza na nepokretnost. Podaci o prosječnoj stopi ovog poreza na nivou od svega 30% u odnosu na maksimalnu, ukazuju da i u sadašnjem poreskom okviru postoji prostor za povećanje stopa, a jedan od kriterijuma svakako treba da bude i finansijsko stanje u lokalnoj samoupravi odnosno obaveze lokalne samouprave prema državi, jer je nedopustivo da u onim lokalnim samoupravama koje su definisale stope ispod prosjeka, naplata toga poreza i ukupno, a posebno po glavi stanovnika, bude ispod svakog nivoa. Posebno je pitanje nizak stepen naplate ovog poreza i to u nekim lokalnim samoupravama gdje se to ne bi moglo očekivati. Zato je potrebno da se finansijski odnosi država – lokalna samouprava (garancije, egalizacioni fond, obaveze za poreze i doprinose i sl.) vežu za efikasnost naplate ovog poreza u pojedinim opštinama, a da se razmišlja o svojevrsnom ekstra – porezu na objekte, kako primarne tako i sekundarne namjene u područjima poput zone morskog dobra, nacionalnih parkova i sl. Takođe i poljoprivredno zemljište koje se pretvara u građevinsko mora biti predmet posebne pažnje u smislu utvrđivanja viših poreskih stopa. Posebni segment jesu stambeni objekti koji se koriste za privredne djelatnosti, prije svega u turizmu, najčešće u posjedu nerezidenata, koji takođe mogu biti oporezovani po posebnim stopama, koje bi zavisile od toga koliko se od istih recimo ostvaruje prihoda od boravišne takse. Takođe bi trebalo ujednačiti politiku

utvrđivanja zona za oporezivanje u pojedinim opštinama, naročito na primorju, jer su razlike veoma velike i obesmišljavaju intenciju oporezivanja nepokretnosti.

15.11.2013

U odnosu na predloge mjera saglasan sam sa njihovom suštinom.

Vezano za predlog mjera u odnosu na oporezivanje dohotka, na str.36, odjeljak 3.4. sugerišem da pokušamo izbjeći predlaganje mjera koje su već u skupštinskoj proceduri predložene kroz pojedine izmjene zakona (otpis kamata) zbog konzistentnosti i dinamike rada.

U odnosu na mjere koje se tiču oporezivanja dobiti na str.44.u odjeljku 4.7 je to sličan slučaj sa mjerama 2 i 3, čije je predlaganje već u proceduri , pa bi zajedničko rješenje bilo da se to onda ta činjenica i navede pored tih mjera.U mjeri 1 gdje se govori o zadržavanju sadašnje stope dodao bih riječi "za sada" ili "u ovom trenutku" kako ne bi "zatvorili" priču o redefinisanju poreskih stopa na dobit u nekom boljem ekonomsko - investicionom trenutku. Svakako bih zamolio da se nađe način da se u tekst/mjerama ukaže da je i po nalazima DRI prihod od ovog poreza bio potcijenjen i neadekvatan, kao i da pojedini sektori (telekomunikacije, enregetika) nijesu adekvatno oporezovani s obzirom na postojanje tzv. "monopolske" rente.

U odnosu na mjere koje se tiču oporezivanja nepokretnosti, gdje već postoji svojevrsna progresija, u odjeljku 5.3 na stranama 56 i 57 pojačao bih mjereu koja se tiče unapređenja saradnje lokalnih poreskih organa sa državnim katastrom u smislu obavezujuće komunikacije, procedura, sankcionisanja nedostavljanja podataka i intenzivnog sređivanja katastarskih evidencija. Kao dodatnu mjeru 8 predlažem da se razmisli o tome da i prihod od poreza na promet nepokretnosti u cjelokupnom iznosu pripadne lokalnim samoupravama.

Na kraju, smatram da zbog racionalnosti, a i potrebe zadržavanja radne grupe i tokom naredne godine treba razmisliti o objedinjavanju radne grupe sa radnom grupom koja se bavi sivom ekonomijom,što smo ja i kolega Šehović iznijeli na prošlom sastanku, naravno sa manjim brojem članova, što ne bi izazvalo veće troškove te jedinstvene radne grupe tokom naredne godine, a efekti njenog rada bi svakako bili veoma pozitivni.

Damir Šehović, poslanik Skupštine Crne Gore

Porez na dohodak zauzima središnje mjesto u poreskim sistemima savremenih država, i to ne samo zbog svoje finansijske izdašnosti, nego i zbog toga što je pogodan instrument za ostvarivanje nefiskalnih ciljeva oporezivanja. Standardni argumenti koji idu u prilog progresivnom oporezivanju dohotka su u teoriji poznati. Primjena progresivne poreske stope je preduslov za pravedniji poreski sistem, u skladu sa teorijom granične korisnosti, što je u tranzicionim ekonomijama od posebne važnosti zbog izraženije društvene nejednakosti. Ovo iz razloga što se porezom na dohodak mora ostvariti zahtjev za plaćanjem poreza u skladu sa ekonomskom snagom poreskog obveznika, što je koncept kojem svaka država socijalne pravde mora težiti. Osim toga, njena primjena bi doprinijela smanjivanju socijalnih razlika, uticala bi na povećanje budžetskih prihoda i ograničila bi njihovu fluktuaciju.

Poreska politika mora biti konkurentna, ali ista ne može biti razlog za produbljivanje već izraženog raslojavanja sa kojim se suočavamo. Po strani to što fiskalno opterećenje nije povezano sa brojem poreskih stopa, nego sa visinom istih. Posledice raslojavanja u društvu su skuplje od borbe protiv raslojavanja, porast nejednakosti izaziva smanjenje mogućnosti, zatiranje jednakih šansi i podrivanje efikasnosti, a smanjivanje nejednakosti ne smanjuje nego pospješuje privredni rast.

Međutim, osim pomenutih uobičajenih argumenata koji afirmišu primjenu progresivne poreske stope, savremena teorijska i empirijska istraživanja dokazuju da je ekonomska kriza iz 2007. godine povratila centralnu ulogu fiskalnoj politici. S tim u vezi se posebno naglašava neophodnost korišćenja fiskalnog instrumentarijuma za kratkoročnu stabilizaciju kao i povećanje efektivnosti fiskalne politike. Najnovija istraživanja takodje ukazuju na nužnost kreiranja boljih automatskih stabilizatora, koji bez neposrednog uticaja države automatski reaguju na promjene u ekonomskoj politici, a od kojih je najvažniji progresivna stopa kod poreza na dohodak. Potreba za snaženjem automatskih stabilizatora, radi ublažavanja negativnih posledica ekonomske kontrakcije, postoji ne samo u razvijenim zemljama, već i u zemljama u razvoju zbog činjenice da empirijske studije potvrđuju učestalost procikličnih fiskalnih politika.

Kada je o Crnoj Gori riječ, potrebno je istaći da je primjena jedinstvene proporcionalne poreske stope uklonila automatske stabilizatore iz poreskog sistema, što je ne samo smanjilo regresivni efekat fiskalne politike, nego je značajno pojačalo elemente procikličnosti našem poreskom sistemu. To može da bude posebno opasno kod pojave eksternih šokova tražnje, kojima su male otvorene ekonomije poput crnogorske redovno izložene, zbog povećanog oslanjanja na uvoz kao značajnog izvora fiskalnih prihoda uglavnom vezanih za porez na dodatu vrijednost.

Zbog odsustva progresivnosti u oporezivanju, poreski sistem Crne Gore biva izložen djelovanju regresivnih poreskih instrumenata, ponajviše poreza na dodatu vrijednost. Praktično jedini način za smanjivanje nepravilnosti u raspodjeli dohotka, trenutno predstavlja korišćenje transfera za socijalnu zaštitu, što svakako nije dovoljno. Pomenuta činjenica, uzeta u obzir zajedno sa procikličnim elementima poreskog sistema Crne Gore, ukazuje da je izazov za redistributivnu i stabilizacionu fiskalnu politiku u odsustvu progresivnog oporezivanja dohotka fizičkih lica posebno izražen.

Milorad Katnić, savjetnik Predsjednika Vlade

08.10.2013.

O progresivnom oporezivanju (generalno)

Tokom sadašnje krize nekoliko država EU uvelo je dodatne, više poreske stope na veće prihode (progresiju u oporezivanju dohotka). Dva se argumenta (cilja) navode u prilog uvođenja većih stopa poreza na veće nivoe dohotka. Prvi, pravednost, odnosno smanjenje nejednakosti redistribucijom (politički i socialni cilj). Obično je ovaj argument pomiješan sa retorikom da bogati treba da više doprinesu (prevazilaženju krize). Drugi, fiskalna konsolidacija, tj. povećanje poreskih prihoda i smanjenje deficita (fiskalni cilj).

Najprije o mogućnosti ostvarenja prvog cilja – smanjenje socijalnih nejednakosti. Osnovna slabost progresivnog oporezivanja u smanjenju nejednakosti je što porez na dohodak ne oporezuje bogatstvo i stanje već sticanje, stvaranje i tok. Bogati će ostati bogati, progresivni porez na dohodak ne dotiče njihovo bogatstvo, a siromašni koji su vrjedniji, radni, sposobni i mogu da zarađuju više biće obeshrabreni i dijelom onemogućeni da ikada postanu bogatiji (upravo suprotno cilju, ovom mjerom se ograničava mobilnost među socijalnim grupama).

Nije teško zamisliti, bogate pojedince koji usljed svog imetka, do kojeg su mogli doći bilo napornim radom, bilo nasljeđem, sivom ekonomijom, krađom ili kriminalom, mogu sebi priuštiti "nerad".

Progresivno oporezivanje njihovo bogatstvo - stanje ne dotiče. Istovremeno, pojedinci koji uz to pripadaju siromašnijim slojevima društva, koji akumuliranim znanjem i/ili naporom, trenutno zarađuju veće nivoe dohotka visokim poreskim stopama sputani su da preskoče granicu siromaštva.

Zato, niski, proporcionalni, porezi na dohodak (na rad) ne znače povećanje prihoda bogatima. To je šansa za sve. Šansa koja omogućava mobilnost među socijalnim grupama. Visoke progresivne stope poreza na dohodak znače dodatni trošak (kaznu) za vrjednije, kreativnije, inovativnije i uspješnije.

Ostvarenje drugog cilja (većih budžetskih prihoda) zavisi od „raspona“ u dohocima i efikasnosti sistema (prvenstveno poreske uprave). Ova mjera obično daje veće rezultate u državama sa većim brojem stanovnika koji imaju veće nivoe dohotka pa se poreska osnovica može podijeliti u nekoliko „raspona“ (tax brackets) uz efikasne institucije za obračun i naplatu poreza (izražena poreska disciplina i kultura plaćanja poreza).

Ukoliko ne postoji veliki broj zaposlenih koji primaju visoke zarade, čak i uz najefikasniju primjenu, efekat mjere je mali. Iskustvo u državama koje su primijenile progresivno oporezivanje ukazuje da je ova mjera dala ograničene fiskalne efekte.

O uvođenju (povratku) progresivnog oporezivanja u Crnoj Gori

Ostavljajući po strani političko socijalni cilj - pravednost (prethodno analizirani stvarni efekti), u nastavku je analiza praktičnih (konkretnih) efekata uvođenja progresivnog oporezivanja

CG okolnosti:

- Crnogorska ekonomija je mala sa „uskom“ poreskom osnovicom (manje od 200.000 zaposlenih).
- Formalne razlike u dohocima (platama) nijesu velike. Kako je navedeno u analizi Ministarstva finansija (strana 17): „Zarade u Crnoj Gori karakteriše visoka koncentracija zarada u dva dohodovna nivoa. Do 250€ zarade ima približno 50% registrovanih zaposlenih, dok 46,51% ima zarade između 250€ i 1000€, samo 3,23% registrovanih zaposlenih u Crnoj Gori ima zarade preko 1000€ u neto iznosu”
- „Gini“ koeficijent je u Crnoj Gori povoljniji (nejednakost u dohocima i bogatstvu) nego u prosjeku u državama Evropske unije.
- Prosječna zarada je svega nekoliko puta niža od najveće (u velikim i bogatim državama razlike u primanjima su drastične - prosječna zarada je par hiljada eura, a „značajan“ broj građana: fudbaleri, umjetnici, menadžeri i zaposleni na finansijskom tržištu prima stotine hiljada mjesečno).
- U Crnoj Gori manje od 5 hiljada poreskih obveznika prima redovnu zaradu iznad hiljadu eura, svega oko 500 zaposlenih redovno prima preko 2 hiljade eura, a manje od 200 iznad 4 hiljade.
- “Ukupno poresko opterećenje troškova rada, koje pored poreza na dohodak fizičkih lica uključuje i doprinose za obavezno socijalno osiguranje, je u Crnoj Gori, u odnosu na EU i OECD prosjek relativno visoko. Prosjek EU iznosi 35,5% (što znači da od 1€ troška rada 0,35 centi ide državi u vidu poreza i doprinosa dok je 74,5 centi prihod zaposlenog), a u OECD zemljama poresko opterećenje troškova rada je na nivou od 32%. U poređenju sa zemljama članicama, tj. sa prosječnim nivoom poreskog opterećenja, poresko opterećenje u Crnoj Gori je relativno visoko – 39,2%, što znači za 4 procentna poena više u odnosu na prosjek EU a za 7 procentnih poena više u odnosu na zemlje članice OECD-a. “ – str. 28.

Efekti primjene (povratka) progresivnog oporezivanja u Crnoj Gori:

Usljed prethodnih karakteristika (poreska osnovica je niska, broj obveznika relativno mali, a rasponi u dohocima nijesu veliki), budžetski efekti uvođenja progresivnog oporezivanja u Crnoj Gori će biti ograničeni.

Direktni budžetski efekti

Shodno dostavljenoj analizi od strane Ministarstva finansija, u zavisnosti od predloženih scenarija (dodatna stopa od 19% ili dodatna stopa od 21% na nivoe dohotka koji prelaze 3 prosječne zarade) bruto budžetski efekti će iznositi 2,4 miliona eura (2 miliona dodatnih prihoda i 0,4 miliona manjih rashoda), odnosno 3,5 miliona eura (3 miliona dodatnih prihoda i 0,5 miliona manjih rashoda). Istovremeno, shodno istoj analizi, “Ovakva promjena bi uticala na povećanje stope nezaposlenosti za 1,3% (1,8%) ili do manjeg kreiranja novih radnih mjesta za približno 510 (530) radnih mjesta, pa je otvoreno pitanje ukupnog (neto) efekta na budžet, posebno u dugom roku.

Uvođenje progresivnog oporezivanja dobiti (veća stopa od 15% za dobit preko 100 hiljada eura) će, prema analizi Ministarstva finansija, donijeti takođe vrlo ograničen fiskalni efekat, od oko 1 miliona eura.

Indirektni, dugoročni i manje vidljivi (ekonimski) efekti

Polazeći od ukupnih fiskalnih efekata uvođenja progresivnog oporezivanja koji su vrlo ograničeni (manje od 5 miliona eura), vjerujem da će ukupni dugoročni efekti uvođenja progresivnog oporezivanja biti izrazito negativni. Između ostalo zato što se::

- Komplikuje i poskupljuje naplata poreza (trošak poreske administracije)
- Komplikuje i poskupljuje plaćanje poreza od strane poreskih obveznika (dodatan trošak za privredu)
- Povećavaju podsticaji za zakonito izbjegavanje plaćanja poreza na dohodak kroz mogućnost „bježanja“ u druge oblike dohodaka čime se smanjuje poreska osnovica
- Povećavaju podsticaji za sivu ekonomiju čime se smanjuje poreska osnovica
- Smanjuju podsticaji za rad, preduzetništvo i investiranje čime se smanjuje poreska osnovica
- Smanjuje ukupna produktivnost i konkurentnost kompanija čime se dugoročno smanjuju perspektive (rasta) ekonomije i umanjuje poreska osnovica
- Mijenjanjem poreskog sistema bez jasne strategije unosi se neizvjesnost i nepredvidivost za kompanije i investitore čime se negativno utiče na poslovne planove, investicije, rast, što u krajnjem dugoročno umanjuje poresku osnovicu.

Posebno ograničenje za uvođenje progresivnog oporezivanja u Crnoj Gori je “kapacitet” organa koji treba da dosljedno sprovedu nova rješenja. Poreska uprava ima ograničene ljudske, tehničke i IT kapacitete.

Istovremeno, prilikom rasprave o progresivnom oporezivanju treba uzeti u obzir i sljedeće okolnosti:

- (Ne)konzistentnost (do sada smo naglašavali da su niski, proporcionalni porezi obilježje ekonomskog ambijenta koje će biti sačuvano)
- Položaj na listama međunarodnih indikatora poslovnog ambijenta (shodno direktnim poreskim stopama jedna smo od najbolje pozicioniranih država što ukupnu poziciju popravlja)
- Uvođenje progresivnog oporezivanja nije na liniji najnovijih (ekonomskih) preporuka Evropske komisije (Prilog I)
- Povećanje poreza na dohodak će za duži period obeshrabriti bogate pojedince da razmišljaju o Crnoj Gori kao državi gdje žele da postanu poreski obveznici (sportisti, umjetnici, preduzetnici)

- Povećanje direktnih poreza (progresivno oporezivanje) negativno utiče na konkurentnost CG ekonomije i posebno negativno na zapošljavanje (što je najvažniji cilj Vlade), a što je konstatovano i analizom Ministarstva finansija⁸.

Bilo kako bilo, jedan od najvažnijih zadataka Vlade je privlačenje investicija kako bi se kreirala nova radna mjesta i ubrzao ekonomski rast. Stabilno, nisko proporcionalno oporezivanje dohotka je (uz preduslov jačanja vladavine prava, izvršenja ugovora, zaštite vlasničkih prava) bilo suštinski i promocioni najvažniji institucionalni činilac atraktivnog investicionog ambijenta.

Mnoge države EU, a posebno države okruženja (Makedonija, Srbija) koje takođe imaju relativno niske direktne poreze, uvode poreske podsticaje na način što umanjuju poreske obaveze ili subvencionišu novozaposlene čime se takmiče u privlačenju investitora. Crna Gora mora definisati fiskalnu politiku koja će biti konkurentnija u odnosu na druge države sa sličnim institucionalnim i ekonomskim ambijentom, posebno u odnosu na one iz neposrednog okruženja. Zajedno sa strukturnim reformama i unaprjeđenjem poslovnog ambijenta to je jedini način da se privuku investicije, otvaranje novih radnih mjesta i dugoročni održivi razvoj.

Preporuke

Dugoročno bi fiskalna strategija u Crnoj Gori trebala da se bazira na konistentnoj politici niskih poreskih stopa na rad, zarade i dobit kako bismo privukli najtalentovanije, najvrednije (najmarljivije) i najbogatije, uključujući i investiture koji traže “hub” (bazu) za svoje projekte u ovom region.

U godinama najvećih budžetskih disbalansa i uz značajan pritisak međunarodnih institucija (MMFa i SB) zadržali smo konkurentan poreski system, a ukoliko sada uvedemo progresivno oporezivanje za duže vrijeme odstupamo od poželjne poreske politike i dajemo loš signal investitorima i preduzetnicima. Zato treba zadržati nisko stope proporcionalnog oporezivanja dohotka i dobiti, koje će pozitivno uticati na ukupan ekonomski ambijent (nove investicije, novo zapošljavanje, konkurentnost crnogorske ekonomije i sl.), a istovremeno u dugom roku donijeti veće budžetske prihode.⁹

U kratkom roku, u funkciji fiskalne konsolidacije i povećanja budžetskih prihoda, predlažem da se razmotri redefinisane politike taksi na tarifna brojila, kablovske priključke i mobilne brojeve koja je započeta 1. jula 2012, a ograničena do kraja 2013. godine. Dodatne takse od 1 euro mjesečno za korisnike mobilnih telefona, kablovske televizije i vlasnike (korisnike) neprimarnih stambenih objekata (izuzeti su svi koji imaju jedan stambeni objekat) su “donosile” budžetu dodatne mjesečne prihode od oko 1-1,2 miliona eura, odnosno između 12 i 15 miliona na godišnjem nivou, što je gotovo tri puta više od prihoda koji bi se ostvarili po osnovu uvođenja progresivnog oporezivanja, kako je razmatrano u analizi. Zbog oštre kritike na račun uvođenja dodatnih такси iste bi se mogle redefinisati tako da budu “progresivne”, odnosno da se ne naplaćuje fiksni iznos za korisnike već varijabilni (stopa) u zavisnosti od potrošnje (struje, telefona i sl.). Takođe, kako je to i sada slučaj, iz obaveze plaćanja dodatne takes za potrošenu električnu energiju mogli bi biti izuzeti svi vlasnici primarnog stambenog objekta i/ili sva socijalno ugrožena domaćinstava. Time bi se, bez značajnijeg ugrožavanja konkurentnosti crnogorske

⁸ Strana 15 – “Osnovni statistički testovi serija podataka od 1995. do 2013. godine su pokazali da postoji značajna negativna korelacija između zaposlenosti i poreskog opterećenja u iznosu od -0,61, što je vidljivo i na grafiku. Rezultati jednostavnih regresija, na primjeru Crne Gore, pokazuju da na **ukupnu nezaposlenost** u Crnoj Gori, pored značajnog uticaja indeksa zakonske zaštite zaposlenja, aktivnih politika na tržištu rada, značajan uticaj ima i poresko opterećenje troškova rada. Ove tri varijable pozitivno utiču na ukupnu nezaposlenost, tj. ukoliko se bilo koja od ovih varijabli poveća povećava se nezaposlenost. To dalje znači da svako povećavanje stopa poreza i doprinosa ili zaštite zaposlenja utiče na povećanje nezaposlenosti.”

⁹ Veoma je interesantan podatak predstavljen na 27. strani analize Ministarstva finansija da: “Crna Gora, uprkos nižoj poreskoj stopi ostvaruje više prihode po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica u odnosu na Bugarsku i Rumuniju a sličan nivo kao Portugal, Češka i Italija.”

ekonomije, kao ni životnog standarda socijalno osjetljivih grupa bio ostvaren veći budžetski prihod u narednom periodu.

Istovremeno, analiza Ministarstva finansija ukazuje na pozitivno kretanje ostvarenih prihoda od poreza na nepokretnosti, kao i na veliki prostor za dalje unaprjeđenje sistema, pravila, obuhvata i naplate ove kategorije poreza koja može biti značajniji izvorni prihod lokalnih samouprava i doprinijeti ukupnoj fiskalnoj konsolidaciji. U tom dijelu sam saglasan sa predlogom mjera koji je dostavljen u Analizi (strana 43).

Prilog I: Preporuke Evropske komisije

Evropska komisija je u cilju fiskalne konsolidacije i smanjenja rasta javnog duga, nedavno državama članicama, predložila smanjenje rashoda bez povećanja poreskog opterećenja. Kod smanjenja rashoda državama je savjetovano da to rade selektivno: prioritet bi trebale biti investicije u obrazovanje, istraživanje i razvoj, inovacije i energetika. Modernizacija sistema socijalnog osiguranja takođe bi morao biti prioritet. Predložene su pojedinačne mjere za reformu penzijskog sistema pri čemu je najvažnije ograničiti prijevremeno penzionisanje. Takođe se predlaže i reforma zdravstvenog sistema da bi on bio efikasniji i ekonomski učinkovitiji.

Analizirajući prihodnu stranu Evropska komisija je primijetila da je velik broj zemalja članica tokom krize povećavao stope za individualne poreze i poreze na potrošnju (porez na dodanu vrijednost). Komisija predlaže da se krene alternativnim putem koji bi manje ugrozio ekonomski rast.

Doprinosi i poresko opterećenje na rad trebali bi biti značajno smanjeni u zemljama koje komparativno bilježe te stope veće od prosjeka i gdje takvo porezno opterećenje negativno utiče na tržište rada. Kako bi anulirale pad prihoda od smanjenja doprinosa, državama se predlaže povećanje poreskog opterećenja na potrošnju, imovinu i zagađivače životne sredine.

Poseban naglasak treba staviti na borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza te minimizirati sivu ekonomiju.

U najkraćem, uz porezno rasterećenje rada Evropska komisija predlaže povećanje poreskog opterećenja na potrošnju, imovinu i zagađivače životne sredine, kao i proširenje osnovice za PDV.

Prilog II: Studije i empirijsko iskustvo

Ekonomске studije podržavaju stav Komisije. Dosadašnja su istraživanja pokazala da pojedine vrste poreza na rad i dohodak imaju puno veći negativni uticaj na ekonomski rast u poređenju sa porastom poreskih stopa na potrošnju i zagađivanje životne sredine.

Ekonomska teorija nas uči da se ekonomski rast ostvaruje kroz tri proizvodna faktora: rad, kapital i tehnološki napredak. Ova tri faktora povezana su funkcijom proizvodnje.

Oporezivanje rada utiče na osnovne odluke koje donose ekonomski agenti. Ovakva vrsta poreza može poremetiti odluku o uključivanju u aktivnu radnu snagu ili broj ukupnih radnih sati. Nadalje, progresivni porezi na dohodak mogu uticati na smanjenje nivoa obrazovanja kod tržišnih sudionika. Treće, porez na rad/dohodak obično negativno utječe na poduzetničku klimu i nastanak novih poduzetnika, što dalje negativno utječe na inovacije koje su ključ ostvarenja ekonomskog rasta.

Oporezivanje kapitala ima podijeljen utjecaj na gospodarski rast. Visina stope korporativnog poreza utiče na odluke kompanija o alokaciji imovine i investiranju (kompanije dolaze u zemlje u kojima su potencijalni profiti najveći). Iz perspektive domaćinstva, oporezivanje faktora kapitala utiče na odluku o investiranju tj. štednji.

U kategoriju oporezivanja faktora kapitala ulazi i oporezivanje imovine. U ekonomskoj teoriji, porezi koji se primjenjuju na imovinu i nasljedstvo najmanje remete ekonomski rast, s obzirom na to da ne utječu značajno na ponudu rada, nivo obrazovanja ili tehnološki napredak.

Na osnovu empirijskog pregleda država Istočne Evrope i Centralne Azije, studija Svjetske banke iz 2007. ukazuje da "oporezivanje koje slabi podsticaje za produktivne investicije i zapošljavanje može ometati rast", dok porezi koji "manje remete ekonomske podsticaje, kao što je porez na potrošnju, imaju slabiji

negativan efekat na rast". Jedan od zaključaka studije je i da indirektni porezi mogu manje da škode rastu jer su relativno neutralni za štednju i investicije i ne umanjuju podsticaje za rad¹⁰.

Italijanski ekonomisti Tabellini i Daveri (1997) su dokazivali da su "povećanje u evropskoj nezaposlenosti i usporenje u ekonomskom rastu povezani jer je u njihovoj osnovi zajednički uzrok prekomjerno visoki trošak rada. U Evropi su troškovi rada porasli iz mnogih razloga, ali je jedan posebno lako identifikovati: visoki porezi na rad." Koristeći složeni model opšte ravnoteže, Njemački ekonomista Bernhard Heitger (1993) je zaključio da je za "najvažnije zemlje OECD, oporezivanje postalo usporavač rasta". Roubini, Milesi i Gian (1998) su zaključili da je "generalno, oporezivanje faktora dohodka usporavajuće za dohodak".

Evropske zemlje koje su implementirale nisku linearnu poresku stopu na dohodak, najbolja su potvrda riječi i ispravnosti zalaganja Milтона Fridmana (2006.): "Niska linearna stopa donijela bi viši državni prihod od sadašnje nezgrapne strukture. Jedini gubitnici bili bi pravnici, knjigovođe, državni službenici i zakonodavci – koji bi se morali okrenuti proizvodnijim djelatnostima nego što su popunjavanje poreskih formulara, pronalaženje rupa u poreskim zakonima i pokušaji da se one popune."

Prethodno potvrđuju i empirijska istraživanja. Jedan od zaključaka studije Svjetske banke (2007.)¹¹ je da kroz smanjenje visokih marginalnih poreskih stopa i smanjenje ukupnog poreskog opterećenje, *flat* poreska reforma, pozitivno utiče na ekonomski rast.

Studije pokazuju da porez na potrošnju ima značajno manje štetan uticaj na ekonomski rast nego porez na dohodak. Posebno je manje štetan uticaj u podsticanju investicija i štednje kao osnovnim lokomotivama rasta. Ipak, logično javljaju se negativnosti korišćenja poreza na potrošnju posebno kada su rate visoke. U svijetu slobodnog kretanja ljudi i njihove velike mobilnosti ljudi će često preći granice kako bi izbjegli visoke takse.

14.11.2013.

Ostajem pri stavu da je analiza, koja je pripremljena, ne samo kvalitetna već i ubjedljiva u prilog zadržavanja niskog proporcionalnog oporezivanja dohotka. Zato (kao što sam i ranije saopštio) nijesam saaglasan sa 1. zaključkom koji se odnosi na oporezivanje dohotka (strana 37.). U tom kontekstu, načelno podržavam analizu (bez obzira da li će biti prihvaćeni ovi moji dodatni komentari) ali ne i zaključke. Stoga, ukoliko materijal budu pratili predloženi zaključci, kao član radne grupe, ne mogu ga podržati.

Privredna komora

Analiza efekata progresivnog oporezivanja dohotka fizičkih lica, dobiti pravnih lica i nepokretnosti predstavlja studioznu i opsežnu osnovu za temeljno razmatranje moguće promjene koncepta oporezivanja u Crnoj Gori, s tim da cijenimo kao i ostali članovi Radne grupe, da je za donošenje kvalitetne odluke o ovako važnom pitanju potrebno pribaviti i precizne podatke o svim aspektima i parametrima sprovođenja važećeg modela oporezivanje.

Na osnovu podataka i projekcija koje sadrži predmetna analiza smatramo da bi uvođenje progresivnog oporezivanja u crnogorski poreski sistem imalo vrlo ograničene fiskalne efekte posebno ako imamo u vidu činjenicu da je broj poreskih obveznika u Crnoj Gori mali, a kada je

¹⁰ Pogledati detaljnije: The World Bank, Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, 2007.

¹¹ The World Bank, Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, (2007).

u pitanju porez na dohodak fizičkih lica rasponi u dohotku nijesu veliki (uvođenje progresivnih poreza može uticati svega na 3% registrovanih zaposlenih).

Obzirom na to, dugoročni i indirektni efekti uvođenja sistema progresivnog oporezivanja bili bi negativni kako za pojedinca, tako i za poslovanje privrednih subjekata i ekonomiju u cjelini. Negativni efekti se odnose na sledeće:

- Uvođenjem progresivnog oporezivanja ne stimuliše se borba protiv sive ekonomije, već se na neki način obveznici podstiču da iskazuju manju dobit od realne, prikazuju manje dohotke kada su u pitanju porezi na zarade, zapošljavaju radnu snagu mimo zakonske procedure i sl.
- Jedno od priopritetnih opredjeljenja Vlade Crne Gore je stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta za privlačenje stranih investitora, otvaranje novih radnih mjesta što u krajnjem treba da doprinese rastu crnogorske ekonomije. Progresivnim oporezivanjem postiglo bi se upravo suprotno – povećala bi se nezaposlenost (što je pokazala predmetna analiza) te stvorio nepredvidiv i neizvijestan poslovni ambijent.
- Kompanije (poreski obveznici) imali bi dodatne troškove prilikom obračuna i naplate poreza – izmjena programa, popunjavanje raznih obarazaca, obuke zaposlenih i sl. Sama tehnička izmjena makar jedne poreske stope (izmjena odnosno nadogradnja softvera) u računovodstvenom programu za obračun zarada košta u prosjeku kompaniju od 200 do 1.000 eura (u zavisnosti od veličine privrednog subjekta).
- Prelaskom na progresivno oporezivanje povećali bi se troškovi poreske administracije usljed uvođenja komplikovanijeg sistema naplate poreza.

Takođe treba istaći i da zemlje koje primjenjuju progresivni sistem oporezivanja (u mnogim zemljama je neoporeziv lični prihod do 18.000 eura godišnje, a za veće prihode su predviđena različita oslobođenja) primjenjuju i brojna isključenja odnosno oslobođenja od plaćanja poreza, kao i da imaju drugačije organizovanu socijalnu politiku što je jedan od elemenata koji ne sadrži analiza i izložena argumentacija za uvođenje progresivnog sistema oporezivanja.

Ukratko ćemo izložiti konkretna zapažanja privrednika o ovom pitanju:

1. Porez na dobit pravnih lica:

- Uvođenje progresivnog oporezivanja dobiti (veća stopa od 15% za dobit preko 100 hiljada eura) će donijeti ograničen fiskalni efekat, od oko 1 miliona eura, a njime se narušava osnovni princip pravednosti/jednakosti oporezivanja – favorizuju se oni koji stvaraju manje u odnosu na vrijedne i uspješne.
- Progresivno oporezivanje dobiti bi ugrozilo poslovanje malog broja uspješnih kompanija, koje svoje obaveze prema zaposlenim i državi izmiruju redovno.

- Također, iz analize se vidi da je proporcionalno oporezivanje, ipak praksa većine evropskih zemalja.
- Progresivno oporezivanje dobiti djeluje destimulativno na privredna društva koja uspješno posluju i realno iskazuju ostvarenu dobit.

Predlog mjere:

- Zadržati sistem proporcionalnog oporezivanja dobiti pravnih lica;
- Razmotriti mogućnost uvođenja određenih poraskih olakšica za one privredne subjekte koji stvaraju više. Konkretno predlažu da se privredna društva koja iskazuju dobit veću od 100.000 eura optereće manjom poreskom stopom (npr. 7-8%).

2. Porez na nepokretnosti:

- Primjena progresivnog oporezivanja nepokretnosti pravnih lica i preduzetnika bi destimulativno djelovala na njihovu spremnost da uvećavaju svoj kapital, da proširuju privrednu aktivnost, da investiraju u poslovne kapacitete.

Predlog mjera:

- Smanjiti raspon stope poreza na nepokretnosti za poslovne objekte koji je sada od 0,1 do 1%.
- Preduzeti mjere (utvrđivanje, nadzor, prinudna naplata) kako bi se obezbijedio potpuni obuhvat predmeta oporezivanja obezbijedila bolja naplata poreza na nepokretnosti, odnosno proširila poreska osnova, povećao broj obveznika, a što bi sve rezultiralo povećanju prihoda i smanjenju iznosa poreskog duga, a samim tim i sprečavanjem nelojalne konkurencije.

3. Porez na dohodak fizičkih lica:

- povećanje stope poreza kod proporcionalnog oporezivanja je kratkoročno posmatrano najdjelotvornije po državni bužet, međutim ne i za privrednu i građane. Analize ne pokazuju koliko bi povećanje poreza uticalo na kupovnu moć građana i smanjenje potrošnje što bi dovelo do smanjenja privredne aktivnosti, a samim tim i do smanjenja ostalih poreza (PDV, akciza, porez na dobit).
- Efekti progresivnog oporezivanja su mali, s obzirom da imaju efekat na manje od 3% registrovanih zaposlenih i kada se uzmu u obzir troškovi primjene ovog sistema oporezivanja. Analize pokazuju da je porez na dohodak građana u Crnoj Gori veći od evropskog prosjeka, što nije u skladu sa generalnom politikom niskih poreskih stopa i privlačenja investitora.

- Kroz analizu je obradjen samo jedan dio dohotka fizičkih lica a to su lična primanja. Nije obradjeno oporezivanje na prihode od samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava, od kapitala i kapitalnih dobitaka.
- Prihodi od imovine i imovinskih prava su prihodi koji se nikad nisu sistematično oporezivali, a predstavljaju značajan izvor prihoda. Poreska uprava ima saznanja o ovim prihodima kroz ugovore o zakupu koji se po pravilu sačinjavaju sa pravnim licima, dok za fizička lica nemaju podatke i oni su u sivoj zoni. Ako uzmemo u obzir podatke MONSTAT-a o broju domaćinstva koja su u podstanarstvu, možemo približno sagledati u ovom momentu neoporezovani prihod po ovom osnovu.

Predlog mjera:

- Primjenjivati sistem proporcionalnog oporezivanja dohotka fizičkih lica po stopi od 9%;
- Intenzivirati kontrolu kako bi privredni subjekti plaćali porez na puni iznos zarada svojih zaposlenih, kao i preduzeti mjere u pravcu povećavanja stepena naplate javnih prihoda.
- Potrebno je provjeriti da li sve dostupne ugovore o zakupu nepokretnosti prati poreska prijava,
- Pokrenuti akciju kontrole zakupa fizičkih lica, što je u našim uslovima izvodljivo i može se lako organizovati zbog male teritorijalne udaljenosti.

Obzirom da su efekti koje je dala primjena proporcionalne stope oporezivanja bili veoma dobri, postavlja se pitanje šta je razlog vraćanja na progresivno oporezivanje koje predstavlja samo korak nazad u kreiranju povoljnog poslovnog ambijenta.

Zajednica opština

08.10.2013.

Komisija za finansiranje lokalne samouprave Zajednice opština Crne Gore je na svojoj sjednici od 04.10.2013. godine, između ostalog, razmatrala i ***Analizu efekata progresivnog oporezivanja dohotka fizičkih lica, dobiti pravnih lica i nepokretnost*** koju je pripremila Ministarstvo finansija Crne Gore, s posebnim osvrtom na dio koji se odnosi na uvođenje progresivnog oporezivanja nepokretnosti, i u vezi sa tim, dalje sljedeće

MIŠLJENJE

Zakonom o porezu na nepokretnosti, čije su posljednje izmjene u primjeni od 01.01.2011. godine, utvrđena je proporcionalna stopa oporezivanja od 0,10% do 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti. Imajući u vidu navedeno, jedinice lokalne samouprave su, u zavisnosti od vrste nepokretnosti, u mogućnosti da same utvrđuju visinu stope oporezivanja, u okvirima zakonom propisanih granica.

Nadalje, *Analiza efekata progresivnog oporezivanja dohotka fizičkih lica, dobiti pravnih lica i nepokretnosti* sadrži pregled stopa poreza na nepokretnosti po pojedinim vrstama nepokretnosti i po pojedinim jedinicama lokalne samouprave. Na osnovu navedenog pregleda, utvrđeno je da je prosječna stopa poreza na nepokretnosti u Crnoj Gori, nezavisno od namjene i vrste nepokretnosti 0,29% što je, u poređenju sa zakonskim osnovom od 0,10% do 1,00%, ipak, relativno nizak iznos. Ovakav podatak navodi na zaključak da jedinice lokalne samouprave nijesu utvrdile maksimalno moguće stope poreza na nepokretnosti i na taj način iskoristile sve zakonom utvrđene mogućnosti za povećanje fiskalnog kapaciteta po ovom osnovu.

Implementacija zakonskih odredbi u praksi pojašnjava ovakvu situaciju, pa su razlozi za neuvođenje većih stopa poreza na nepokretnosti višestruki. Niska platežna sposobnost poreskih obveznika, nelikvidnost privrede, ekonomska kriza, stvaranje povoljnijeg poslovnog ambijenta, stimulisanje izgradnje, i dr. su samo neki od razloga koji opredjeljuju jedinice lokalnih samouprava na utvrđivanje nižih stopa ovog poreza od onih koje su zakonom utvrđene.

No, i pored toga, kako je i navedena Analiza pokazala, prihodi koje su lokalne samouprave ostvarile primjenom utvrđenih stopa poreza na nepokretnosti porasli sa 13,83 mil eura, koliko je naplaćeno u 2007. godini, na čak 35,99 mil eura u 2013. godini, što predstavlja značajan rast. Svakako da postoji prostor za dalji rast ovih prihoda, ali, kako smo to u više navrata do sada i isticali, neophodne su brojne intervencije kako na planu izmjene zakonskih propisa, tako i u samom procesu njihove implementacije.

Mišljenja smo da se uvođenjem progresivnog oporezivanja, imajući u vidu gore pomenute razloge, ne može postići efekat kojim će se značajnije povećati prihodi po osnovu poreza na nepokretnosti. Postoji bojazan da bi uvođenje povećane stope poreza na nepokretnosti moglo izazvati efekat dodatnog opterećenja poreskih obveznika, a naročito imajući u vidu nepostojanje mehanizama naplate prihoda od ovog poreza. Takođe, bilo bi neophodno napraviti i izmjene u IT sistemima vođenja ovih poreza u lokalnim samoupravama, a koje su se nedavno i izvršile primjenom zadnjih izmjena Zakona o porezu na nepokretnosti.

Zato, u odnosu na preporuke koje je Ministarstvo finansija predložilo u Analizi efekata progresivnog oporezivanja, ističemo da je, u cilju obezbjeđivanja većih prihoda po osnovu poreza na nepokretnosti, neophodno, pored preporuke koja se odnosi na preduzimanje mjera koje bi obezbijedile potpuni obuhvat predmeta oporezivanja na način proširenja poreske osnovice i povećanja broja obveznika, neophodno izvršiti izmjene zakonskih rješenja i obezbijediti uslove za njihovu kvalitetnu implementaciju na način kako je to utvrđeno u Analizi stanja u finansiranju lokalnih samouprava koju je pripremila Komisija za finansiranje lokalne samouprave Zajednice opština, koja je dostavljena svim nadležnim organima, uključujući i Ministarstvo finansija, a u junu mjesecu ove godine, povodom stanju u finansiranju lokalnih samouprava, bila predmet diskusije na zajedničkom sastanku predstavnika lokalnih samouprava i nadležnih državnih organa.

Kao što smo tada u Analizi naveli, da bi porez na nepokretnosti postao osnovni izvor finansiranja lokalnih samouprava i da bi se iskoristio njegov ukupan fiskalni potencijal smatramo, prije svega, neophodnim rješavanje velikog broja pitanja koja se odnose na: preciznije određivanja načina formiranja tržišne vrijednosti nepokretnosti; utvrđivanje roka za podnošenje poreskih

prijava za preduzetnike i pravna lica; utvrđivanje prekršaja i kaznenih mjera za počinjene prekršaje; unapređenje katastarske evidencije nepokretnosti; uvođenje obaveze plaćanja poreza na nepokretnosti za spomenike kulture i vjerske objekte koji se koriste za stanovanje i u turističke svrhe; precizno definisanje postupaka dostavljanja i prinudne naplate poreza; donošenje podzakonskih propisa kojima će se definisati pitanja u vezi sa poljoprivrednim zemljištem, kao i niz drugih problema za čije su rješenje u Analizi predložene odgovarajuće mjere. Rješavanjem makar dijela ovih problema bi se postigao značajan napredan u postupku prikupljanja prihoda po osnovu poreza na nepokretnosti, bez dodatnog uvođenja progresivnog oporezivanja.

U odnosu na drugu preporuku sadržanu u Analizi Ministarstva finansija, a kojom se predlaže oporezivanje u slučaju vlasništva nad više sekundarnih objekata primjenom progresije, u okviru zakonom utvrđene stope, mišljenja smo da važeći zakon na neki način djelimično obezbjeđuje primjenu ovakve preporuke, jer je članom 9a data mogućnost povećanja propisane stope za sekundarni stambeni objekat, odnosno stan koji nije prebivalište vlasnika nepokretnosti za 100% u odnosu na utvrđenu poresku stopu.

Ovo dodatno i iz razloga što u najvećem broju jedinica lokalnih samouprava (naročito na sjeveru, pa i u centralnom dijelu Crne Gore) platežna sposobnost značajnog dijela fizičkih i pravnih lica je na izuzetno niskom nivou, a broj vlasnika više sekundarnih objekata nije naročito velik. U takvim uslovima je i plaćanje postojećih poreskih obaveza prilično otežano, pa bi uvođenje progresivnog oporezivanja dodatno otežalo problem (npr. oporezivanje naslijeđenih nepokretnosti, i sl.).

Pored toga, poboljšanje uslova za život i rad građana, unapređenje poslovnog ambijenta, stimulisanje gradnje, oporezivanje naslijeđenih nepokretnosti, i sl. su samo neki od razloga koji, naročito na sjeveru države, ne idu u prilog ideji uvođenja progresivnog oporezivanja više sekundarnih objekata. Time bi se dodatno negativno uticalo na ravnomjerni regionalni razvoj i eventualno nova ulaganja i izgradnju nepokretnosti.

Ukoliko bi se Ministarstvo finansija, pak, odlučilo za uvođenje progresivne poreske stope za ove objekte, smatramo da ovakvom rješenju treba dati fleksibilnost na način kojim bi se propisala samo mogućnost (ali ne i obaveza) da lokalne samouprave mogu (ali i ne moraju) uvesti progresivne stope oporezivanja vlasništva nad više sekundarnih objekata.

Unija poslodavaca Crne Gore

20.09. 2013.

Obavjestavamo Vas da je Unija poslodavaca Crne Gore (UP(G), nakon dostavljanja predmetnog materijala, isti prosljedila svom clanstvu i formirala internu radnu grupu u cilju sveukupnog sagledavanja navedene problematika i zauzimanja stava po svim predlozenim pitanjima. Analizom predmetnog materijala i pristiglih sugestija privrednih subjekta, interna radna grupa je, u skladu sa zakljuckorn br. 2. sa sastanka Radne grupe za izradu analize postojećeg model aoporezivanja dohotka

fizickih lica, dobiti pravnih lica i poreza na nepokretnost, koji je održan 30.07.2013.godine, zauzela određene stavove i definisala sugestije i predloge, kako slijedi:

OPSTE SUGESTIJE

I. Na samom početku formiranja i rada međuresorske radne grupe trebalo je ponuditi argumentovano obrazloženje ovakve inicijative, a radni materijal dopuniti detaljnijim podacima o fiskalnim potencijalima i izdarnosti postojećih poreskih oblika, kao i uporednim podacima o stepenu naplate tih prihoda u odnosu na obaveze poreskih obveznika.

II. Istovremeno, bilo je poželjno ponuditi predlog mnogih izmjena zakonskih rješenja kako bi članovi Radne grupe svoju pažnju usmjerili na pozitivne ili negativne efekte istih i shodno tome formirati svoj stav ;

III. Neophodno je prvenstveno obezbijediti dosljednu, neselektivnu i blagovremenu primjenu postojećih zakonskih rješenja, povećati efektivnost i efikasnost nadležnih organa, pa tek ukoliko to ne obezbijedi potrebne budžetske prihode tražiti druge modele oporezivanja.

SUGESTIJE PO PORESKIM OBLICIMA

1. Porez na nepokretnost

Dostavljeni materijal koji se odnosi na porez na nepokretnosti sadrži pregled poreskih stopa po općinama i pregled **ostvarenih** prihoda po tom osnovu po općinama. Međutim, za realno sagledavanje problematike i potrebe mijenjanja postojećih zakonskih rješenja nedostaju izuzetno važni podaci o zaduženjima poreskih obveznika po rješenjima nadležnih organa lokalnih uprava, odnosno podaci o potraživanjima lokalnih uprava po navedenoj vrsti poreza.

Pribavljanje tih podataka za sve jedinice lokalne uprave omogućio bi uvid u fiskalne potencijale po osnovu različitih stopa poreza na nepokretnost, a istovremeno bi dalo realnu sliku efikasnosti, efektivnosti i ažurnosti rada nadležnih organa lokalnih uprava.

Predlozi:

*uvođenje obračunskog / dvojnog knjigovodstva u lokalnim upravama, jer bi se tako obezbijedio uvid u stanje potraživanja i stepen naplate prihoda, i naročito doprinijelo transparentnosti rada lokalnih uprava, odnosno naplate i potrošnje javnih prihoda.

*mada nije direktno predmet aktuelne analize, potrebno je eksplicitno u zakonu (u skladu sa MRS i Zakonom o računovodstvu) urediti da nepokretna imovina koja se bilansno vodi kao roba na zalihama (ili investicija u toku) ne podliježe oporezivanju porezom na promet nepokretnosti.

2. Porez na dohodak

Uvođenje „kratkog“ poreza (temporalno ograničeno vazeće do kraja 2013.godine) je već uticalo na smanjenje neto zarada, te pokazalo i druge multiplikativne negativne efekte.

Ukupno opterećenje poslodavaca po osnovu isplate zarada iznosi oko 68%. (na zarade do 720 bruto, preko 720 su uključuje i krizni porez i ova stopa se progresivno povećava npr: na 5.000 neto ukupno opterećenje iznosi 4.153 eura ili 83,06%) To je neprikladno visoko opterećenje i

činjenica je da je u značajnoj mjeri razlog za postojanje sive zone u oblasti zapošljavanja i isplate zarada.

Umjesto razmišljanja o trajnom uvođenju progresivnog oporezivanja, smatramo da bi mnogo povoljnije efekte po Budžet CG imala upravo suprotna inicijativa. Značajnije smanjenje opterećenja na zarade (posebno u dijelu doprinosa), predstavljalo bi rasterećenje ukupnih troškova poslovanja, i stimulativno bi djelovalo na poslodavce za otvaranje novih radnih mjesta, redovnijih isplata zarada, povećanja legalnog zapošljavanja i eliminisanja sive zone u segmentu isplate zarada.

Sve navedeno bi uticalo na povećanje budžetskih prihoda, i to po više osnova, jer uvećanje zarada i njihovo uvođenje u potpunosti u legalne tokove, pored direktnog uticaja na povećanja prihoda po osnovu poreza na dohodak i pripadajućih doprinosa, imalo bi indirektan uticaj na rast ponude i tražnje u svim oblastima, a time i povećanje prihoda po svim ostalim vrstama poreza.

3. Porez na dobit

Niska poreska stopa poreza na dobit preduzeca koje ima Crna Gora, je jedan od osnovnih razloga da bi se privukle inostrane ulagaci. Povećanje postojeće stope ne bi bile dobre za privlačenje stranih direktnih investicija i razvoj postojećih biznisa.

Efikasnija primjena postojećih rješenja u dijelu poreza na dobit i pojačanu kontrolu privrednih subjekata koji u kontinuitetu ostvaruju "negativan" poslovni rezultat svakako smatramo opravdanim. Takođe, smatramo da kvalitetne kontrole mogu rezultirati povećanjem prihoda po osnovu ovog poreskog oblika, te samim tim isključiti potrebu izmjene zakona u dijelu poreskih stopa.

U tom smislu smatramo da bi podsticajne mjere za ona preduzeca i preduzetnike koji kontinuirano ostvaruju dobit bila dobra formula i podsticaj i za one koji to ne "ostvaruju".

Velika i srednja preduzeca mogla bi da se oslobode poreza u određenom procentu investicija i plaćenih poreza i doprinosa za novozaposlene radnike, koje su imali u toj godini. Za mala preduzeca svakako navedeni benefit bi trebao biti izrafiniji i u većem procentu.

Smatramo da limit poreski priznatih troškova - reprezentacije 1% treba izuzeti iz te kategorije, i da treba jasno definisati pojmove troškova koji se ne priznaju u poreske svrhe:

- 1) troškovi koji nijesu nastali u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti;
- 2) troškovi koji se ne mogu dokumentovati;

Ovakve formulacije predstavljaju problem i prilikom klasifikovanja troškova preduzeca i od strane organa koji kontrolise primjenu navedenih odredbi zakona.

10.10.2013

Na samom početku ističemo da je Analiza veoma dobar i sistematizovana polazni osnov za razmatranje složenih pitanja oporezivanja dohotka fizičkih lica, dobiti pravnih lica i nepokretnosti.

Takođe, komentari koje je dostavio gospodin Milorad Katnić, u značajnoj mjeri se podudaraju sa stavovima koje o predmetnoj problematici ima UPCG, tako da ćemo u nastavku dati samo dodatne argumente protiv uvođenja modela progresivnog oporezivanja, ubijeđeni da svi imamo isti cilj – stabilnu i snažniju privredu, sposobnu da odgovori očekivanjima koja od nje imaju zaposleni, država i ukupno društvo.

Međutim, zapažamo i da dva veoma bitna parametra nijesu uzeta u obzir na adekvatan način – stepen sive ekonomije (polazna osnova za analizu je procjena da će biti na postojećem nivou) i ukupni postojeći uslovi poslovanja.

Na osnovu istraživanja koje je UPCG sprovela uz podršku Međunarodne organizacije rada, čak 97% privrednih subjekata smatra da trenutni regulatorni okvir ne podstiče preduzeća da šire svoju djelatnost, a procjena svih relevantnih subjekata (jer ne postoji zvaničan podatak, samo povremeno iznijete procjene organa i institucija) je da je procenat učešća sive ekonomije značajan, i da se mjeri od 23-31% ukupnog BDP. Zato smatramo da se pri procjeni efekata predloženih modela oporezivanja na privredu morao uzeti u obzir ukupan poslovni ambijent i zabrinjavajući stepen sive ekonomije.

POREZ NA DOHODAK FIZIČKIH LICA

Poznato je da je porez na dohodak jedan od najizdašnijih poreskih oblika, a važeća stopa u Crnoj Gori, sama po sebi među najnižim u uporednoj praksi. Međutim, pozitivne efekte tako povoljne poreske stope po privredu i državu u znatnoj mjeri poništavaju metodologija obračuna zarada i

druge prateće obaveze, što troškove radne snage čine izuzetno visokim (oko 70% ukupnih troškova poslovanja).

Činjenica je da u dijelu isplate zarada postoji pojava izbjegavanja prikazivanja ukupnog iznosa zarada, odnosno da određeni broj privrednih subjekata dio zarada isplaćuje na legalan način, a dio u gotovom novcu. Ova pojava je neprihvatljiva i za državu (ostaje bez značajnog prihoda po osnovu p/na dohodak i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje), ali i za privredne subjekte koji u potpunosti izmiruju svoje obaveze (jer se suočavaju sa nelojalnom konkurencijom, što njihove proizvode i usluge čini mnogo skupljim).

Međutim, bez namjere da se opravda bilo kakvo izbjegavanje zakonom propisanih obaveza, moramo ukazati na prave uzroke koji privredne subjekte doslovice „tjeraju“ da djelimično pređu u sivu zonu i na taj način rizikuju da budu izloženi veoma visokim novčanim kaznama. Ti uzroci se nalaze u dosta rigidnom radnom zakonodavstvu, koje uz postojeće opterećenje zarada čini troškove rada izuzetno visokim.

U Analizi se navodi :

“Ukupno poresko opterećenje troškova rada, koje pored poreza na dohodak fizičkih lica uključuje i doprinose za obavezno socijalno osiguranje, je u Crnoj Gori, u odnosu na EU i OECD prosjek relativno visoko. Prosjek EU iznosi 35,5% (što znači da od 1€ troška rada 0,35 centi ide državi u vidu poreza i doprinosa dok je 74,5 centi prihod zaposlenog), a u OECD zemljama poresko opterećenje troškova rada je na nivou od 32%. U poređenju sa zemljama članicama, tj. sa prosječnim nivoom poreskog opterećenja, poresko opterećenje u Crnoj Gori je relativno visoko – 39,2%, što znači za 4 procentna poena više u odnosu na prosjek EU a za 7 procentnih poena više u odnosu na zemlje članice OECD-a. “ – str. 28.

Podatak iznijet u analizi da „trošak rada“ iznosi 39.2% mora se uzeti sa rezervom, jer predstavlja samo prosti zbir propisanih stopa poreza na dohodak i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Utvrđena metodologija preračuna neto u bruto zarade (što je u privredi redovan postupak, jer zaposlene interesuje da u ugovoru o radu bude iskazana neto zarada, tj. ono što će primiti za obavljeni rad, a ne kolike su obaveze poslodavca po istom), čini trošak rada mnogo većim. Pri preračunavanju neto u bruto zarade primjenjuju se propisane stope p/dohodak i pripadajućih doprinosa, a izračunavanje obaveza za uplatu po osnovu poreza i doprinosa vrši se opet primjenom propisanih stopa na bruto zaradu (a logično bi bilo primijeniti preračunate stope). Uz ostale **prateće zakonske obaveze** koje se vezuju za isplatu zarade (doprinos za Fond rada, doprinos PKCG, doprinos za profesionalnu rehabilitaciju zaposlenih, doprinos za prevenciju radne invalidnosti i td...), čini da obavezni i realni trošak poslodavca po osnovu zarada izuzetno visokim. Tako ukupno opterećenje neto zarade do nivoa prosječne iznosi 62-3%, a na zarade iznad prosječne, zbog „kriznog“ poreza, npr. neto 565 € iznosi bezmalo 70%. Sa rastom zarada raste i opterećenje, tako da opterećenje neto zarade u iznosu od 1000 € iznosi 75%, neto zarade u iznosu od 2464 € - 81% itd. (u prilogu obračun zarada koji to potvrđuje).

„Zarade u Crnoj Gori karakteriše visoka koncentracija zarada u dva dohodovna nivoa. Do 250€ zarade ima približno 50% registrovanih zaposlenih, dok 46,51% ima zarade između 250€ i 1000€, samo 3,23% registrovanih zaposlenih u Crnoj Gori ima zarade preko 1000€ u neto iznosu. Ovakva distribucija zarada je uobičajena za sve ekonomije. „

Ukoliko je intencija povećanje budžetskih prihoda po osnovu poreza na dohodak, a jeste, onda bi se morala, pored već sačinjenih, napraviti i analiza (scenario) značajnog smanjenja ovako

visokog opterećenja zarada. Ukoliko je podatak nadležnih organa da blizu 50% zaposlenih prima zaradu do 250€, 46% između 250 € i 1000 €, a svega 3,23% iznad 1 000 €, smatramo da bi značajnije smanjenje opterećenja dovelo do isto tako značajnog rasta zarada, što bi imalo multiplikativno pozitivne efekte, jer bi za posljedicu imalo povećanje zaposlenosti, eliminisanje pojave isplate dijela zarade mimo legalnih tokova, a samim tim i značajno veće budžetske prihode po ovom osnovu.

U suprotnom, eventualno povećanje stope poreza na dohodak, što samo po sebi povlači i rast pripadajućih doprinosa (kako je naprijed već pojašnjeno – zbog ugovaranja neto zarada u privredi došlo bi do povećanja ukupnih bruto zarada, tj. osnovice za obračun samog poreza, ali i svih drugih vezanih fiskaliteta). Sve to bi uticalo na dodatno povećanje troškova rada, ugrozilo opstanak i onako malog broja privrednih subjekata (oko 18.500 pravnih lica i preduzetnika...?), koliko prema podacima iz analize svega posluje u Crnoj Gori). Time bi priliv sredstava u budžet, umjesto povećanja, bilježio značajan pad.

Najjednostavnije rečeno- dalje pogoršanje poslovnog ambijenta, a što povećanja poreskih obaveza sigurno jeste, dodatno ugrožava i onako veliki broj nelikvidnih preduzeća i preduzetnika. Takva mjera bi dodatno podstakla i inače zabrinjavajuću stopu „gašenja“ privrednih subjekata, a direktne posljedice su zatvaranje radnih mjesta i povećanje stope nezaposlenosti. Time bi nastupale i povećane obaveze države kroz socijalne programe i davanja, s jedne strane, i smanjenje priliva po osnovu poreza i pripadajućih doprinosa umjesto očekivanih prihoda sa druge strane.

Podsjećamo da se u Crnoj Gori, do uvođenja proporcionalne stope tj. u vrijeme primjene progresivnog sistema poreza na lična primanja, porez na dohodak nije plaćao na primanja do 720€ na godišnjem nivou i na naknade po osnovu povećanih troškova zaposlenih do iznosa utvrđenog Opštim kolektivnim ugovorom i to:

- 1) za regres za korišćenje godišnjeg odmora;
- 2) za ishranu u toku rada (topli obrok);
- 3) dnevnica za službeno putovanje u zemlji i inostranstvu (u skladu sa OKU i Uredbom);
- 4) troškova prevoza sopstvenim vozilom u službene svrhe.

Model progresivnog oporezivanja koji je zastupljen u uporednoj praksi (str.25 Analize), pokazuje da je takav način oporezivanja u najvećem broju zemalja praćen i veoma značajnim iznosom dohotka koji ne podliježe oporezivanju (tj. „0“ stopa), kao i da su „pragovi“, odnosno nivoi ostvarenog dohotka za povećanje poreske stope veoma visoki, što govori o nastojanju tih zemalja da zaštite širi krug svojih građana sa nižim i prosječnim primanjima.

Takođe, veoma bi bilo interesantno ovaj uporedni prikaz dopuniti podacima o načinu plaćanja doprinosa u navedenim zemljama (tj. da li su obavezni i da li se obustavljaju pri isplati zarade ili se zaposlenom isplaćuje bruto zarada umanjena samo za poreze), kao i stope tih doprinosa, odnosno pregled ukupnog opterećenja poslodavca po osnovu isplate zarada.

Konačno na osnovu svega izloženog, kao zaključak i predlog - radi sveobuhvatnog sagledavanja modaliteta za povećanje prihoda po osnovu poreza na dohodak, smatramo da je neophodno sačiniti i „scenario“ smanjenja ukupnog opterećenja zarada, odnosno izmjene metodologije obračuna neto u bruto (jer stope poreza i doprinosa same po sebi nijesu visoke) i njegovih efekata po budžet CG.

POREZ NA NEPOKRETNOST

Veoma je korektno i izuzetno važno što je, shodno sugestijama koje je UPCG dostavila na prvobitnu verziju Analize, ista dopunjena podacima o zaduženjima poreskih obveznika po rješenjima nadležnih organa lokalnih uprava, odnosno podacima o potraživanjima lokalnih uprava po navedenoj vrsti poreza.

Upravo dostavljeni podaci ukazuju opravdanost našeg stava da ni približno nijesu iskorišćeni fiskalni potencijali po osnovu važećih stopa poreza na nepokretnost, a istovremeno je pokazalo, na žalost, slabu efikasnost i ažurnosti rada nadležnih organa lokalnih uprava. Upravo ovi podaci ukazuju da bi Analizu trebalo dopuniti i podacima o broju zaposlenih po lokalnim samoupravama (a prihvaćeni standard u velikom broju zemalja je do 4 zaposlena na 1 000 stanovnika).

Smatramo da se problem viška zaposlenih i njihova neefikasnost više ne mogu stavljati na teret ionako zabrinjavajuće malom broju aktivnih privrednih subjekata koji regularno rade (uz tolerisanje onih koji rade u sivoj zoni), niti troškovi tako skupe (brojne i neefikasne) administracije smiju biti opravdanje za povećanje bilo koje vrsta fiskaliteta (ili uvođenja novih), pa time i poreza na nepokretnost.

Takođe, pored sugestija koje smo iznijeli na prvobitnu verziju Analize u dijelu poreza na nepokretnost, ovim putem ukazujemo na jedan primjer selektivnog tumačenja propisa. Naime, UPCG je od Ministarstva finansija pribavila mišljenje Broj: 04-6247/1 od 21.06. 2011. godine, po kome građevinski objekti koje investitori vode u svojim poslovnim knjigama kao „zalihe gotovih proizvoda“ ili „investicije u toku“ ne podliježu plaćanju poreza na nepokretnost. Međutim, među postupanjima lokalnih uprava postoji veoma neujednačena praksa koju treba otkloniti zauzimanjem konačnog i jedinstvenog stava.

POREZ NA DOBIT

U vezi poreza na dobit smo u prethodno dostavljenim komentarima iznijeli stav UPCG, tako da ćemo samo ukratko i ovom prilikom ukazati na sledeće:

Niska poreska stopa poreza na dobit preduzeća koje ima Crna Gora, je jedan od osnovnih uslova za privlačenje prijeko potrebnih stranih investicija i podsticaj razvoja domaćih preduzeća.

Ipak, evidentni su problemi primjene postojećih zakonskih rješenja u dijelu poreza na dobit, što ukazuje na potrebu poboljšanja kvaliteta i efikasnosti kontrole poslovanja privrednih subjekata koji u kontinuitetu ostvaruju "negativan" poslovni rezultat. To - uz neselektivnu i dosljednu primjenu zakonskih odredbi, može rezultirati povećanjem prihoda po osnovu ovog poreskog oblika, te samim tim isključiti potrebu izmjene zakona u dijelu poreskih stopa.

Takođe, kao podršku opstanku i razvoju privrede, te otvaranju novih radnih mjesta, smatramo cjelishodnijim i po budžet izdašnjim, uvođenje podsticajnih mjera za ona preduzeća i preduzetnike koji kontinuirano ostvaruju dobit i zapošljavaju nove radnike, od eventualnog povećanja poreskog opterećenja.

15.11.2013.

Zahvaljujemo na dostavljenim analizama scenarija IV-VII, koji se ticu uvođenja progresivnog oporezivanja sa razlicitim stopama pri postojanju neoporezivog dohotka, a kojim su se jos jednom

potvrdili negativni efekti ovakvih izmjena, bilo u vidu smanjenja budžetskih prihoda, bilo u vidu smanjenja zaposlenosti, odnosno očekivanog povećanja sive ekonomije.

Takodje, u većini slučajeva se slažemo sa komentarima g-dina Katnica na sami tekst Analize, posebno u dijelu isticanja značaja kapaciteta državnih organa u dosljednom sprovođenju propisa koji se direktno ili indirektno odnose na naplatu poreza. Pored toga, ponovo isticemo da treba dodatno preispitati i metodologiju obracuna poreza i doprinosa, smatrajući da nije adekvatna i da proizvodi mnogo veće opterećenje po osnovu troškova rada u odnosu na prosti zbir zakonom propisanih stopa poreza i doprinosa.

Smatramo da formulacija "do iznalaženja prihvatljivog rješenja, koje bi se zasnivalo na progresivnom oporezivanju ukupnog dohotka fizičkih lica"

u prvom zaključku kod analize poreza na dohodak fizičkih lica nije adekvatna, jer, kao i g-din Katnic, misljenja smo da svrha rada ove Radne grupe nije obavezno pronalazenje rjesenja u okviru progresivnog modela, već donošenje zaključka o najboljem modelu, bez obzira na to da li se radi o progresivnom ili proporcionalnom.

Unija slobodnih sindikata

Unija slobodnih sindikata Cme Gore cijeni da je korigovani tekst Analize kvalitetno urađen i da se na osnovu prezentiranih podataka i urađenih scenarija oporezivanja, može sačiniti predlog mjera za dalji rad. U skladu sa Vasim zahtjevom u nastavku dostavljamo sugestije Unije slobodnih sindikata Cme Gore na tekst Analize:

Oporezivanje dohotka fizičkih lica

o Za USSCG u potpunosti je prihvatljiv prvi dio zaključka 1. tacka 3.4 Predloga mjera, koji glasi: *"nastaviti sa analizom efekata modela oporezivanja dohotka fizičkih lica koji bi se zasnivao na primjeni progresivnih poreskih stopa, kao i analizom potrebnih uslova koje prethodno treba obezbijediti radi uvođenja progresivne poreske stope na ukupan godišnji dohodak fizičkih lica"*. Drugi dio zaključka u kojem se predlaže da: *"do iznalaženja prihvatljivog rješenja, koje bi se zasnivalo na progresivnom oporezivanju ukupnog dohotka fizičkih lica, predlaže se produženje primjene postojećeg sistema (9% i 15% na zarade preko 720€) čije bi trajanje bilo temporalnog karaktera i definisalo bi se u zavisnosti od ekonomsko - socijalnog ambijentom i trenda kretanja fiskalnih pokazatelja "*, za USSCG **nije** prihvatljiv.

Nairne, Zakonom je oročena primjena više stope oporezivanja od 15% na zarade do 31.12.2013.g., te smatramo da se Zakon mora poštovati, jer smo uvođenje "kriznog poreza" prihvatili isključivo pod uslovom da ova mjera vazi do navedenog datuma.

o Takode, insistiramo na postovanju Zakona 0 taksama na pristup određenim uslugama od opsteg interesa i za upotrebu duvanskih proizvoda i elektroakustičnih i akustičnih uređaja, kojim je predviđeno ukidanje taksa "euro po euro", 01. Januara 2014.g., tim prije stoje u međuvremenu i PDV povećan sa 17% na 19%.

Obrazloženje:

Mjere koje je Vlada preuzela od početka godine, po izjavama resornog Ministra, rezultiraće dodatnim prihodima u Budžetu od cca 100 miliona eura. Ova sredstva trebala su da smanje deficit i dovedu, pored ostalog, do ukidanja uvedenih taksi i dodatnog poreza na dohodak fizičkih lica od 15%. Međutim, ona će biti preusmjerena na plaćanje garancija KAP-a. Znači, svi efekti preduzertih mjera na godišnjem nivou, potrošić se na garancije, a ne na ukidanje i smanjenje nameta na zarade koji su uvedeni kao privremeni. USSCG se zalaze za progresivni sistem oporezivanja - da se manjim nametima optereti siromasniji sloj građana, što se nadoknadjuje većim porezima na one koji imaju više, smatrajući ga pravicijnim i prihvatljivijim.

Oporezivanje nepokretnosti

o Smatamo da je trebalo uraditi nekoliko scenarija oporezivanja nepokretnosti kako bi se utvrdili efekti povećanja prosječne poreske stope od 0,26%, a koja se pojedinačno po jedinici lokalne samouprave, kreće u rasponu od 0,18 do 0,56%.

Obrazloženje:

Podsjećarno da smo, blagovremeno, na početni tekst Analize dostavili primjedbe i trazili da se uradi vise scenarija oporezivanja nepokretnost na osnovu kojih bi se mogli sagledati efekti promjene postojećih sistema oporezivanja nepokretnosti i predložiti izmjene zakonske regulative ukoliko se pokaze potrebnim, odnosno u formi preporuka dostaviti lokalnim upravama.