

PORESKO OPTEREĆENJE RADA U CRNOJ GORI

- procjena uticaja promjene nivoa
poreskog opterećenja rada –



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Milorad Katnić



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Poresko opterećenje rada u Crnoj Gori

- procjena uticaja promjene nivoa poreskog opterećenja rada –

Prof. dr Milorad Katnić
Podgorica, aprila 2017.

IMPRESUM

Autor: Prof. dr Milorad Katnić

Naslov: Poresko opterećenje rada u Crnoj Gori
- procjena uticaja promjene nivoa poreskog opterećenja rada –

Izdavač: Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori

Mjesto izdanja: Podgorica

Prvo izdanje, 2017. godina

Tiraž: 150 primjeraka

Štampa: DPC, Dizajn i Advertising Agencija

ISBN

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna biblioteka Crne Gore, Cetinje

ISBN 978-9940-614-27-0

COBISS.CG-ID 33739280

Poresko opterećenje rada u Crnoj Gori / Milorad Katnić



Montenegro

Ovo je nezavisna publikacija, rađena u okviru projekta “Unapređenje konkurentnosti i inovativnosti u Crnoj Gori kroz politike održivog ekonomskog rasta”, koji finansira UN ‘Delivering Results Together’ Fund (DRT Fund). Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji stavovi su njihovih autora i ne predstavljaju nužno stavove UNDP-a.

Sažetak

U državama gdje je poreski sistem koncipiran na način da je oporezivanje rada visoko, a da su oni najkreativniji i najmarljiviji kažnjeni većim stopama poreza, na gubitku su najčešće te države i njihove ekonomije. Visoko obrazovani, kreativni i produktivni kadar neće ove države prepoznati kao pogodan ambijent za naporan rad i sticanje dohotka. Ljudi će ili biti demotivisani da rade naporno i da preuzimaju rizike, sakrivaće dio dohotka ili će "glasati nogama". Visoko opterećenje rada i posebno visoke progresivne stope poreza na dohodak neće pomoći ni najsiriomašnjima, već će za neke od njih predstavljati prepreku za socijalnu mobilnost, odnosno prepreku da se priključe klubu bogatih. Zato poreze ne treba posmatrati samo kao instrument za prikupljanje prihoda. Porezi su takođe cijena. Cijena koja se plaća za privilegiju da se radi i zaradi, a kod višeg oporezivanja rada i visokog progresivnog oporezivanja za vrjednije, kreativnije, inovativnije i uspješnije, cijena je veća. Dodatno, porezi su osim dugoročnog uticaja na makroekonomske i mikroekonomske performanse jedne ekonomije i ponašanje subjekata u njoj postale i slika investicionog ambijenta u jednoj državi, a mnoga istraživanja poslovnog ambijenta poreski sistem uzimaju kao važnu komponentu svojih indeksa. Zato, prilikom razmatranja politike oporezivanja rada treba uzeti u obzir mnogo širu sliku i dugoročniju perspektivu od uskog sagledavanja kratkoročnih budžetskih efekata.

Poresko opterećenje troškova rada, prikazuje udio troškova zarada koji se transferiše državi u obliku doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na dohodak građana, postalo je međunarodno prihvaćen indikator koji se koristi za poređenje i procjenu uticaja stopa poreza i doprinosa na ekonomiju. Prosječno poresko opterećenje troškova rada među najbogatijim državama (OECD članicama) u 2016. godini je iznosilo 36%, što znači da je od 100 € potrošenog na zaposlenog 36 € dobijala država, a 74 € zadržavao zaposleni. Među državama koje se izdvajaju sa najmanjim poreskim opterećenjem troškova rada u državama Evropske unije, u 2016. godini, su Švajcarska sa 21,8% i Irska sa 27,1%. Sve druge članice imaju poresko opterećenje troškova rada iznad 30%, a najveće je u Belgiji, u kojoj iznosi 54%. U većini država regiona, poresko opterećenje rada je u zoni OECD prosjeka, izuzev Slovenije u kojoj je značajno veće i iznosi 42,3%.

U Crnoj Gori, poresko opterećenje troškova rada u periodu od 1994. godine do 2016. godine je smanjeno za 21,4 pp ili za jednu trećinu. Najbolju ilustraciju efekta promjene poreskog opterećenja pokazuje promjena strukture troškova rada. Prije 20 godina od 100 € koje je poslodavac izdvajao za zaposlenog 61,8 € bi pripao državi u vidu poreza i doprinosa, a 38,2 € zaposlenom. Danas je skoro obrnuta situacija, od 100 € koje poslodavac potroši na zaposlenog 40,4 € je prihod države a 59,6 € je prihod zaposlenog.

Bez obzira na značajno smanjenje poreskog opterećenja troškova rada u Crnoj Gori u prethodnom periodu, ono je još uvijek značajno veće od prosjeka država OECD-a i veće nego što je u većini država regiona.

Prema relevantnim međunarodnim empirijskim istraživanjima, koja su predstavljena u ovoj studiji, poresko opterećenje troškova rada ima uticaj na tržište rada u pogledu zaposlenosti i stope aktivnosti, a dodatno se bilježi i uticaj na ekonomski rast. Posebno značajan uticaj na zaposlenost, poresko opterećenje troškova rada ima na segmentima tržišta rada gdje su zarade relativno niže, kao što je slučaj u Crnoj Gori. Istraživanja ukazuju da visoko oporezivanje rada ima negativan uticaj na ishode na tržištu rada koji se ogledaju u: niskoj stopi aktivnosti stanovništva radnog uzrasta; visokoj nezaposlenosti; visokom obimu neformalne ekonomije i niskim stopama otvaranja novih radnih mjesta. Povećanje poreskog opterećenja takođe povećava troškove formalnog nasuprot neformalnom radu i može doprinijeti padu u formalnoj i povećanju u neformalnoj zaposlenosti. Sve ovo može voditi smanjenju fiskalnih prihoda, nasuprot inicijalnom planu uvećanja fiskalnih prihoda.

Empirijski podaci, predstavljeni u ovoj studiji, ukazuju da je visoko poresko opterećenje troškova rada u Crnoj Gori imalo negativan uticaj na zaposlenost uopšte (što je uticalo na održavanje relativno visokog nivoa nezaposlenosti), posebno na zaposlenost u formalnom sektoru. Uz relativno velikodušan sistem socijalne zaštite, visoko poresko opterećenje je uticalo na nisku radnu aktivnost stanovništva radnog uzrasta. Podaci za Crnu Goru ukazuju da smanjenje poreskog opterećenja za 1 procentni poen utiče na smanjenje stope nezaposlenosti za 4% ili pri postojećim pokazateljima na tržištu rada za 0,72 procentna poena, uz ostale nepromijenjene uslove. Smanjenje poreskog opterećenja za 5 procentnih poena, uz postojeće pokazatelje na tržištu rada bi, prema teorijskom modelu za Crnu Goru smanjilo stopu nezaposlenosti za 3,6 procentnih poena. Istovremeno, korelacija između poreskog opterećenja i ukupnog broja formalno zaposlenih u Crnoj Gori je negativna i statistički značajna. Ovo znači da svako povećanje poreskog opterećenja negativno utiče na zaposlenost u formalnom sektoru. Povećanje poreskog opterećenja ne znači samo povećanje za nove zaposlene već i za postojeće zaposlene, tj. povećanje troškova rada, što dodatno može negativno uticati i na smanjenje broja radnih mjesta u formalnom sektoru, kao i manji broj novootvorenih radnih mjesta. Korelacija između poreskog opterećenja i zaposlenosti u neformalnom sektoru je statistički značajna i pozitivna. To znači da svako povećanje poreskog opterećenja povećava zaposlenost u neformalnom sektoru, dok svako smanjenje poreskog opterećenja ima za posledicu smanjenje obima neformalne zaposlenosti u Crnoj Gori.

Jedan od ključnih razloga za povećanje poreskog opterećenja u Crnoj Gori, u prethodnom periodu, je bio povećanje prihoda budžeta. Korelacija između prihoda budžeta i poreskog opterećenja je statistički značajna i negativna, što znači da povećanje poreskog opterećenja vodi smanjenju budžetskih prihoda. Ovo potvrđuju i podaci o prihodima po osnovu poreza i doprinosa u nominalnom iznosu koji bilježe konstantan rast, bez obzira na smanjenje stopa poreza i doprinosa (izuzetak su 2009. godina kad je uvedena minimalna zarada, kao parafiskalni instrument i 2014. godina kad je opet došlo do rasta poreskog opterećenja). Ovaj podatak je još značajniji ako se posmatraju prihodi od poreza i doprinosa kao % BDP-a, koji su manje više konstantni i ne osciliraju značajno bez obzira na snažno smanjenje poreskog opterećenja.

Ocjena uticaja poreskog opterećenja na zaposlenost je vršena na osnovu regresione analize.¹ U regresionoj analizi kao zavisna varijabla je definisana stopa rasta broja zaposlenih, koju su objašnjavale četiri nezavisne varijable: poresko opterećenje zarada, minimalna zarada, investicije i broj noćenja turista. Za vremenske serije testirana je stacionarnost i ona je zadovoljila ključne kriterijume za adekvatnost regresione analize. Regresionom analizom je utvrđeno da rast poreskog opterećenja za 1 procentni poen utiče na smanjenje zaposlenosti za 1,9 procenata. Promjena poreskog opterećenja ima odloženi efekat na zaposlenost, od tri mjeseca. Ovo dalje znači da, ukoliko se poresko opterećenje poveća za 1 procentni poen, odnosno sa sadašnjeg nivoa od 40,4% na 41,4% u dužem roku, ova promjena može dovesti do smanjenja zaposlenosti za 3.561 lica. Ovo smanjenje zaposlenosti odnosi se kako na postojeće zaposlene, tako i one koje bi potencijalno mogli biti zaposleni da do promjene poreskog opterećenja nije došlo. Ukoliko ovako procijenjeni efekat primijenimo na povećanje poreskog opterećenja za 5 procentnih poena, onda je efekat ove promjene na zaposlenost oko 17.800 zaposlenih, pod pretpostavkom nepromijenjenih drugih uslova na tržištu rada. Uzimajući u obzir ove rezultate, jasno je da se ne može računati na linearni porast budžetskih prihoda usljed povećanja poreskog opterećenja već da se, posebno u srednjem i dugom roku, mora računati na negativne efekte na zaposlenost, konkurentnost ekonomije, a time i investicije i ekonomski rast, što u krajnjem ima negativan efekat na ukupne budžetske prihode.

¹ Za potrebe ove Studije Institut za strateške studije i projekcije je uradio regresionu analizu uticaja promjena poreskog opterećenja troškova rada, na osnovu kvartalnih podataka od 2000. do 2016. godine. Obrada podataka i procjena jednačine je rađena u ekonometrijskom programskom paketu Eviews 9.5.

Sadržaj

Uvod	10
1. O porezima	11
2. Poresko opterećenje troškova rada	13
2.1. Povećanje oporezivanja dohotka uvođenjem viših (progresivnih) stopa	16
2.2. Poresko opterećenje rada, u međunarodnim okvirima	17
2.3. Efekti poreskog opterećenja rada – teorijski i empirijski nalazi	21
3. Poresko opterećenje u Crnoj Gori	23
3.1. Kretanje poreskog opterećenja rada u Crnoj Gori, u periodu od 1994. godine do 2016. godine	25
3.2. O progresivnom oporezivanju dohotka u Crnoj Gori	30
3.3. Efekti promjena poreskog opterećenja rada u Crnoj Gori, u periodu od 1994. godine do 2016. godine	32
4. Modeliranje promjene poreskog opterećenja rada	36
4.1. Efekti promjena u nivou poreskog opterećenja na troškove rada i budžetske prihode	36
4.2. Regresiona analiza uticaja poreskog opterećenja na zaposlenost	42
4.3. Sumarni efekti promjene poreskog opterećenja	44
Literatura	47
Bilješke o autoru	48

Spisak tabela i grafika

Tabela 1: Poresko opterećenje u odabranim OECD članicama	18
Tabela 2: Struktura poreskog opterećenja rada	19
Tabela 3: Poresko opterećenje u zemljama regiona	20
Tabela 4: Pregled stopa poreza i doprinosa na zaradu	23
Tabela 5: Pregled poreskih stopa na dohodak, u periodu 2002-2006 godine	26
Tabela 6: Poresko opterećenje u period 1994-2016. godina	28
Tabela 7: Korelacije – poresko opterećenje i zaposlenost u formalnom sektoru	32
Tabela 8: Korelacije – poresko opterećenje i zaposlenost u neformalnom sektoru	33
Tabela 9: Korelacije – poresko opterećenje i bruto domaći proizvod	34
Tabela 10: Korelacije – poresko opterećenje i prihodi budžeta	34
Tabela 11: Prihodi od poreza i doprinosa	35
Tabela 12: Modeliranje na nivou pojedinca koji prima prosječnu zaradu	37
Tabela 13: Efekti povećanja poreskog opterećenja za 5pp na nivou ekonomije	38
Tabela 14: Efekti povećanja poreskog opterećenja za 5pp na nivou ekonomije sa osvrtom na minimalnu zaradu	39
Tabela 15: Efekti smanjenja poreskog opterećenja za 5pp, na nivou cjelokupne ekonomije	40
Tabela 16: Efekti smanjenja poreskog opterećenja za 5pp, na nivou ekonomije u slučaju smanjenja poreskog opterećenja	41
Tabela 17: Procjena regresione jednačine – output	43
Tabela 18: Sumarni efekti povećanja poreskog opterećenja	45
Tabela 19: Sumarni efekti smanjenja poreskog opterećenja	46
Grafik 1: Struktura poreskog opterećenja u Crnoj Gori u 2016. godini	24
Grafik 2: Struktura poreskog opterećenja po ključnim komponentama	24
Grafik 3: Efektivna stopa poreza na dohodak	25
Grafik 4: Podjela ukupnog troška rada	29

Uvod

Porezi su uvijek izazivali kontradikciju. Na jednoj strani su oni koji ih smatraju cijenom civilizacijskog napretka, a na drugoj oni koji u njima vide legitimnu pljačku. Svakako, bez obzira koliki su porezi, oni koji ih plaćaju bi željeli da budu niži. Mnoge bune i ratovi pokretani su zbog otpora plaćanju poreza. A mnoga carstva su propala zbog lošeg poreskog uređenja.

Sve do početka XX vijeka poreski teret je u razvijenim državama bio relativno nizak i kretao se oko 10% BDP. Države su obično oporezivale potrošnju i imovinu, a rjeđe rad i dohodak. Sa rastom funkcija države, a posebno nakon implementacije sistema socijalnih osiguranja raste i potreba za većim državnim prihodima i većim oporezivanjem. Porez na dohodak i socijalni doprinosi su vremenom postali izdašan i nezamjenjiv dio poreskog sistema u većini razvijenih država.

Sa rastom poreskog tereta, posebno u razvijenim državama i državama EU, sve više se postavlja pitanje njihovog uticaja na ekonomiju, investicije, zaposlenost i budžetske prihode. Brojne su studije koje ovo pitanje razmatraju kako sa teorijskog, tako i sa empirijskog stanovišta. Ova Studija fokusirana je na pitanje visine i uticaja poreskog opterećenja rada u Crnoj Gori. U prvom poglavlju Studije iznesena su opšta razmatranja o porezima i predstavljen komparativni pregled oporezivanja rada u državama OECD-a i EU-a. Drugo poglavlje je posvećeno analizi poreskog tereta na rad u Crnoj Gori, najprije kroz istorijski pregled promjena, a zatim i kroz analizu uticaja tih promjena. Makroekonomske implikacije promjene poreskog tereta na rad u Crnoj Gori, kroz statističku i ekonometrijsku analizu predstavljene su u trećem poglavlju Studije. Stručnu osnovu za ovo poglavlje pružio je Institut za strateške studije i projekcije (ISSP), koji je pripremio ekonometrijske analize. Takođe, u ovoj Studiji su korišćena i druga istraživanja i publikacije ISSP-a, koje se odnose na politike oporezivanja u Crnoj Gori.

Očekivanje je da podaci i nalazi izneseni u ovoj Studiji budu od koristi donosiocima odluka i zainteresovanoj javnosti u boljem razumijevanju pitanja oporezivanja rada. Namjera je da se ovo pitanje osvijetli ne samo iz ugla budžetskih prihoda, već da se ukaže na dugoročne implikacije oporezivanja rada na zaposlenost, investicije, ekonomsku aktivnost, a posljedično i na prihode budžeta.

1. O porezima

Država je nerazdvojiva od oporezivanja. Da bi država postojala i obavljala svoje funkcije neophodna su sredstva, a moderne države većinu sredstava prikupljaju oporezivanjem. Način i predmet oporezivanja se kroz istoriju mijenjao. Prvi izvori o poreskim sistemima pronađeni su u Mesopotamiji i Egiptu. U Mesopotamiji država je naplaćivala poreze u naturi budući da nije bilo kovanog novca. Trgovci su prilikom transporta robe iz jednog regiona u drugi bili obavezni da plaćaju carine i druge namete, što je izazvalo da se trgovci okrenu švercu da bi izbjegli makar neki od ovih nameta. Dodatno, svako domaćinstvo je imalo radnu obavezu, tj. određeni broj dana godišnje članovi domaćinstva ili glava porodice su morali provesti ili u vojnoj službi ili se angažovati tokom žetve².

Istorijski izvori iz Egipta³ svjedoče o poreskom sistemu, pritužbama na visinu poreza čak i poreskim izuzećima, tj. poreskim rajevima za odabrane. Dva puta godišnje je faraon "silazio među ljude", tj. obilazio podanike sa ciljem prikupljanja poreza. Stanovnici Egipta su plaćali poreze u naturi na stoku, prinose, uključujući i plaćanje u obaveznom radu. Faraon je osim ovog redovnog prikupljanja poreza mogao uvesti dodatne poreze ili rad kad god je smatrao da je to adekvatno.

Kroz vrijeme, sa promjenama ekonomskih i društvenih prilika, mijenjao se i način oporezivanja. Iako je naplata postala humanija i efikasnija, svrha i osnova sistema oporezivanja je ostala ista. I dok je nad ulazom u zgradu Poreske uprave u Vašingtonu ispisana poznata rečenica Olivera Wendella Holmesa »Porezi su cijena civilizacijskog napretka«⁴, anarhisti porez doživljavaju kao (ne)legitimnu pljačku. Veliki srednjovjekovni teolog sveti Toma Akvinski u svojoj „Summa Theologica“ na pitanje da li može biti pljačke bez grijeha odgovara da nije pljačka ako vladar uzima od svog podanika odgovarajući iznos za zaštitu javnog dobra. Ali ako su porezi previsoki, to nije samo obična pljačka nego pravi zločin. „Kad god vladari nasilno uzimaju neopravdanu imovinu, time čine veći zločin nego pljačkaši, a njihov čin donosi veću i općenitiju štetu javnoj pravdi čiji bi čuvari trebali biti“⁵. Kako Adams (2006) objašnjava, ovakvo označavanje ima utemeljenje i u samom značenju riječi oporezivanje, što znači iznuđivanje, a upotreba termina teret u biblijskom tekstu mogla bi se odnositi na oporezivanje.

² Dr. Tonia Sharlach, University of Pensilvania - <http://www.upenn.edu/almanac/v48/n28/AncientTaxes.html>

³ University of Pensilvania - <http://www.upenn.edu/almanac/v48/n28/AncientTaxes.html>

⁴ Slično je izrekao i Franklin Delano Roosevelt (1882-1945), četiri puta biran za Predsjednika SAD: "Porez nije ništa drugo, nego naknada, koju plaćamo da bi živjeli u organizovanom društvu".

⁵ Preuzeto od Adamsa (2006), str. 464.

Istovremeno, jedno od religijskih učenja u srednjevjekovnom svijetu bilo je da kralj koji pretjerano oporezuje griješi prema Bogu i da će od njega biti kažnjen.⁶ U starim zapisima porezi se najčešće spominju kao teret, katkad kao jaram.

U filozofskoj i teorijskoj ravni za poreze možemo tvrditi da su distorzivni, da remete i štete slobodnu tržišnu utakmicu. Nerijetke su ocjene da moderni poreski sistem destimuliše specijalizaciju i da je baziran na oporezivanju znanja. On motiviše na samoprodukciju, jer u tom slučaju najčešće ne plaćate nikakve poreze, a u slučaju trgovine porezi se plaćaju od strane kupaca (porezi na potrošnju, PDV i sl) i od strane proizvođača (porez na dohodak).

Bez obzira što raste svijest o negativnim posljedicama visokog oporezivanja, poresko opterećenje je u najrazvijenijim državama veće nego ikada u istoriji. Poreski prihodi u državama OECD-a su u posljednjih 50 godina porasli za blizu 40%, odnosno skoro 10pp, sa 24,8% BDP koliko su iznosili 1965, na 34,3% BDP u 2015.⁷ Visoko poresko opterećenje posebno je izraženo u državama EU, gdje su poreski prihodi 2015. godine iznosili 40% BDP. Od država EU, u 2015. najviši nivo poreskih prihoda izražen u % BDP je bio u Francuskoj (47,9%), Danskoj (47,6%) i Belgiji (47,5%), a najniži u Litvaniji (29,4%), Latviji (29,5%) i Švajcarskoj (28,1%). Kada se posmatra struktura poreskih prihoda, ona je u državama EU gotovo ravnomjerno raspodijeljena na tri glavne kategorije: prihode od socijalnih doprinosa (13,2 % of GDP), indirektno poreze na potrošnju i uvoz (13,6%), i direktne poreze na dohodak, bogatstvo i slično (13,0%).⁸

U narednom poglavlju posebna pažnja je posvećena oporezivanju rada, koji je opterećen ne samo porezom na dohodak već i socijalnim doprinosima, pa je za sagledavanje ukupnog opterećenja potrebno analizirati i ove "obaveze" prema državi.

⁶ "Bog će sigurno kazniti svakog tko ponovno uvodi stari porez i baš je onog dana sin čovjeka koji je ponovno uvodio porez na zemlju dobio groznicu i tri dana poslije umro."- Papa Grgur I. Veliki, *Dialogues*, oko 600. godine. Preuzeto od Adamsa (2006), str. 143. i 144.

⁷ Za detaljnije pogledati: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

⁸ Za detaljnije pogledati: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tax_revenue_statistics

2. Poresko opterećenje troškova rada

Prvi porez na dohodak zabilježen je krajem srednjeg vijeka 1404. godine, u Velikoj Britaniji. O ovom porezu se malo zna, jer su po naredbi Parlamenta zapaljeni svi dokumenti u vezi sa njim. Nedugo nakon što je ovaj porez ukinut i nakon što su nestali podaci koji se na njega odnose, britanski historičar Thomas Walsingham napisao je da taj porez treba sakriti pred potomstvom jer je bio veliko zlo. John Linclaire, britanski historičar nazvao je 1803. godine taj porez "čudovištem bez presedana". Početkom XIX vijeka, ministar finansija William Pitt uveo je ponovo plaćanje poreza na dohodak od 10%, što je u narednih sto godina postala prihvaćena praksa širom svijeta. Ipak, tokom čitavog perioda funkcionisanja ovog poreza on je izazivao negodovanje i kritike. Vođa protivnika tog poreza opisao je u Donjem domu osjećaje Britanaca sljedećim riječima: "On u većoj mjeri šteti nego što pridonosi javnim prihodima iako sam spreman priznati da je to najizdašniji porez. Nadam se da će protiv njega ustati svi ljudi u zemlji..." Protivljenje porezu na dohodak bilo je često i emocionalno, posebno u SAD. John Stuard Mill, koji je bio jednako omiljen u Americi kao i u Britaniji rekao je da je taj porez "blagi oblik pljačke".⁹ Hazlit (1998) je takođe objašnjavao štetnost visokih stopa poreza na dohodak. Polazeći od ekonomskih motiva i racionalnosti on se pitao zašto bi pojedinac ili kompanija u sistemu visokih progresivnih poreza radili više vremena za državu nego za sebe i zašto bi rizikovali ako im, kada uspiju, država uzme najveći dio benefita.

Iako ne postoji saglasnost o uticaju poreza na dohodak, većina teoretičara i istraživača smatra da, veći porezi na dohodak uglavnom vode smanjenju ponude rada. Ponuda rada uključuje ne samo učešće radne snage u radu i prosječni broj radnih sati već i izbor zanimanja, akumulaciju humanog kapitala u školi i na poslu, lokacije i uslove rada, kao i stepen zalaganja, rizika i odgovornosti koju svaki pojedinac preuzima. Takođe, veće poreske stope utiču na formu kompenzacija koju pojedinci primaju. Veća poreska stopa na rad vodi substituciji sa neporeskim benefitima i više prijatnim radnim uslovima u zamjenu za oporezivi dohodak. Poslodavci traže i pronalaze razne vidove nefinansijskih kompenzacija za svoje zaposlene koje su poreski više atraktivne, odnosno koje su neoporezovane ili manje oporezovane.

⁹ Detaljnije pogledati Adams (2006), str. 343-261.

Oporezivanje dohotka postalo je opšteprihvaćeno u XIX i XX vijeku. Porezi su najprije bili niski, uglavnom jednocifreni da bi sa narastanjem država blagostanja porezi na dohodak konstantno rasli i postajali sve komplikovaniji. U mnogim državama Evrope jednostavne i niske poreske stope počele su da zamjenjuju komplikovane strukture progresivnog oporezivanja sa visokim marginalnim stopama koje su u nekim državama iznosile i preko 80%. Najznačajniji ciklus reforme oporezivanja rada u periodu nakon II Svjetskog rata odigrao se 1980-tih i 1990-tih godina, kad su poreski sistemi u SAD-u i Evropi doživjeli transformaciju od progresivnog direktnog oporezivanja sa najvišim marginalnim stopama od 80% (UK i Švedska) ka indirektnom oporezivanju, smanjivanju najviše marginalne stope na 50% i širenju baze za direktno oporezivanje. Evaluacije poreskih reformi (Hausman, Poterba, 1987, Bosworth, Burtles 1992) su pokazale da su poreske reforme imale značajan uticaj na ponudu radne snage (aktivnost radne snage), posebno ženske radne snage. Do istih zaključaka je došao i Blundel za UK.¹⁰

Pozitivne rezultate ovih reformi slijedile su i tranzicione države Evrope koje su krajem prošlog i početkom ovog vijeka, reformisale svoje poreske sisteme u pravcu zamjene visokih i progresivnih poreza sa nižom jednom ili dvije stope. Predvodnik implementacije jedinstvene poreske stope u Evropi je Estonija, koja je 1994. godine uvela proporcionalnu poresku stopu od 26%. Objedinjenim zakonom uvedena je jedinstvena poreska stopa na dohodak, za pravna i fizička lica, koja je zamijenila tri progresivne stope poreza na lični dohodak i jednu različitu stopu poreza na dobit pravnih lica. Uprkos smanjenim poreskim stopama, proširena poreska osnovica omogućila je rast poreskih prihoda, tokom narednih godina. Pozitivno iskustvo vodilo je daljem smanjenju poreske stope u narednim godinama. I preostale dvije baltičke države, Latvija i Litvanija, pratile su primjer Estonije. Tako je u Latviji 1995. godine uvedena jedna stopa poreza na dohodak fizičkih lica od 25%. Litvanija je implementirala, polovično rješenje, na putu ka jedinstvenoj poreskoj stopi. Veći dio dohotka fizičkih lica oporezovan je po stopi od 30%, dok je uvedena povlašćena stopa od 15%.

Vremenski kasnije, ali i značajno obuhvatnija i radikalnija bila je Slovačka poreska reforma. Godine 2003. jedinstvena poreska stopa utvrđena je za direktne (dohodak fizičkih i pravnih lica) i indirektno poreze (PDV) u iznosu od 19%. Lični dohoci do visine 1,6 puta linije siromaštva izuzeti su od oporezivanja. Ukidanjem oporezivanja dividende izbjegnuto je dvostruko oporezivanje dohotka, ostvarenog po osnovu vlasništva u kompaniji. Istovremeno su ukinuta sva izuzeća, oslobođenja i olakšice. Slovački model poreske reforme implementirala je Rumunija, sa još nižom jedinstvenom poreskom stopom na dohodak fizičkih i pravnih lica od 16%. Češka je uvela jedinstveni porez na dohodak - od 1. januara 2008. godine - 15%.

¹⁰ Blundel, R. (1985)- *The Impact of Taxation on Labour Force Participation and Labour Survey*, OECD

Iako marginalna stopa poreza na dohodak nije bila ni blizu onoj u Velikoj Britaniji (83%), u Ukrajini, Rusiji i Gruziji jedinstvena poreska stopa uvedena je, upravo, kao očajnički pokušaj da se spriječi galopirajuća utaja. Rusija je 2001. godine uvela jedinstvenu stopu poreza na dohodak fizičkih lica od 13%, čime je zamijenjen progresivni sistem sa tri stope (12%, 20%, 30%). Većina izvještaja koja argumentuje pozitivan uticaj uvođenja jedinstvene poreske stope u Rusiji ističu udvostručenje prihoda po osnovu poreza na dohodak nakon uvođenja jedne stope, za samo tri godine. Svakako da je dio ovog rezultata posljedica povećanja realnih zarada, ali je nesumljivo da je uvođenjem jedinstvene poreske stope poreska disciplina značajno poboljšana. Ukrajina od 2004. godine slijedi primjer Rusije. Jedinstvena poreska stopa na dohodak građana od 13% je zamijenila progresivni sistem sa 5 stopa (10, 15, 20, 30, i 40%)¹¹. Najnižu stopu poreza na dohodak građana, od bivših SSSR članica, implementirala je Gruzija (12%).

Početak ovog vijeka i neke od država regiona, uključujući Srbiju, Makedoniju, Bosnu i Hercegovinu reformisali su sisteme oporezivanja dohotka u pravcu smanjenja stopa. Najnižu poresku stopu od 9% implementirala je Crna Gora, koja je uvela i jedinstvenu jednocifrenu stopu od 9% na oporezivanje dobiti pravnih lica. Ipak, niske stope poreza na dohodak su samo dio ukupnog relativno visokog oporezivanja rada, jer najveći dio tereta u državama regiona odnosi se na socijalne doprinose.

Tokom sadašnje krize više zemalja EU uvelo je dodatne, više poreske stope na veće prihode (progresiju u oporezivanju dohotka). Isto je učinila i CG. Ovom pitanju je posvećena posebna pažnja u narednim poglavljima.

¹¹ 1994. godine marginalna poreska stopa u Ukrajini iznosila je 90%.

2.1. Povećanje oporezivanja dohotka uvođenjem viših (progresivnih) stopa

Dva se argumenta (cilja) navode u prilog uvođenju većih stopa poreza na veće nivoe dohotka. Prvi, pravednost, odnosno smanjenje nejednakosti redistribucijom (politički i socijalni cilj). Obično je ovaj argument pomiješan sa retorikom da bogati treba da više doprinesu (prevazilaženju krize). Drugi, fiskalna konsolidacija, tj. povećanje poreskih prihoda (fiskalni cilj).

Osnovna slabost progresivnog oporezivanja u smanjenju nejednakosti je što porez na dohodak ne oporezuje bogatstvo i stanje već sticanje, stvaranje i tok. To znači da će progresivnim višim stopama bogati ostati bogati, jer progresivni porez na dohodak ne dotiče njihovo bogatstvo. Oni koji zarađuju više biće oporezovani sa većim stopama, što ujedno i znači da će siromašnima koji su vrijedni, radni, sposobni i mogu da zarađuju više biti teže da postanu bogati. Nije teško zamisliti bogate pojedince koji usljed svog imetka, do kojeg su mogli doći bilo napornim radom, bilo nasljeđem, dobitkom na lutriji, 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 napornim radom, trenutno zarađuju veće nivoe dohotka visokim poreskim stopama sputani su da preskoče granicu siromaštva. Tako se suprotno cilju smanjenja nejednakosti i pomoći najsiromašnijima, progresivnim oporezivanjem obeshrabruju siromašni da naporno rade i više zarađuju, što u krajnjem ograničava mobilnost među socijalnim grupama.

Ostvarenje drugog cilja (većih budžetskih prihoda) zavisi od „raspona“ u dohocima i efikasnosti sistema (prvenstveno poreske uprave). Ova mjera može dati 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. Istovremeno, u dugom roku, kako slabe stimulansi za naporniji rad i rizik, odnosno podsticaji da se više zarađuje, poreska osnovica se smanjuje što vodi manjim prihodima. Ako se uzme u obzir da veće progresivne stope destimulišu najkreativnije članove društva, a mogu i ugrožavati konkurentnost kompanija kroz povećane troškove za stručnu i kvalitetnu radnu snagu onda su dugoročni budžetski efekti vrlo upitni, a ukupni ekonomski najčešće vrlo negativni.

2.2. Poresko opterećenje rada, u međunarodnim okvirima

Poresko opterećenje troškova rada (tax wedge on labor) je indikator koji se koristi za aproksimaciju uticaja stopa poreza i doprinosa na ekonomiju. Poresko opterećenje troškova rada prikazuje udio troškova zarada koji se transferiše državi u obliku doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na dohodak građana. 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 građana. Poresko opterećenje uzima u obzir sve troškove koje poslodavac ima prilikom isplate zarade, i predstavlja odnos ukupno plaćenih poreza i doprinosa (dio koji plaća zaposleni i dio koji plaća poslodavac) i ukupnog troška rada. Poresko opterećenje mjeri koliko od 1€ potrošenog na zaposlenog ide državi u vidu poreza i doprinosa, a koliko pojedincu.

OECD redovno mjeri i objavljuje za zemlje članice podatke o poreskom opterećenju troškova rada. Visina poreskog opterećenja rada za odabrane OECD članice, od kojih su većina zemlje članice EU, prikazana je u narednoj tabeli. Među državama koje se izdvajaju sa najmanjim poreskim opterećenjem troškova rada, u 2016. godini, su Švajcarska sa 21,8% i Irska sa 27,1%. Sve druge članice imaju poresko opterećenje troškova rada iznad 30%, a najveće je u Belgiji u kojoj iznosi 54%.

Tabela 1: Poresko opterećenje troškova rada, u odabranim OECD članicama, izraženo % ukupnog troška rada

	2000	2005	2010	2015	2016
Švajcarska	21.60	20.90	20.80	22.20	21.80
Irska	35.20	31.00	29.30	27.50	27.10
UK	32.60	33.90	32.70	30.80	30.80
SAD	30.40	29.70	29.70	31.70	31.70
Poljska	38.20	38.70	34.30	34.70	35.80
Holandija	39.70	38.90	38.40	36.20	37.50
Danska	44.10	40.90	38.30	36.40	36.50
Norveška	38.60	37.20	36.80	36.60	36.20
Luksemburg	37.50	34.70	34.00	38.30	38.40
Turska	40.40	42.80	37.40	38.30	38.10
Estonija	41.30	39.90	40.00	39.00	38.90
Grčka	35.20	35.20	36.60	39.30	40.20
Španija	38.60	39.00	39.60	39.60	39.50
Portugal	37.30	36.80	37.70	42.10	41.50
Slovenija	46.30	45.60	42.40	42.60	42.70
Švedska	50.10	48.10	42.70	42.70	42.80
Češka	42.60	43.70	42.20	42.80	43.00
Slovačka	41.90	38.00	37.80	42.80	41.50
Finska	47.80	44.60	42.00	43.90	43.80
Francuska	49.60	50.00	49.30	48.50	48.10
Mađarska	54.60	51.10	46.40	49.00	48.20
Italija	46.90	45.70	46.90	49.00	47.80
Njemačka	52.90	52.10	49.10	49.40	49.40
Austrija	47.30	48.00	47.90	49.50	47.10
Belgija	57.10	55.50	55.40	55.30	54.00

Izvor: OECD - Taxing Wages 2017

Prema raspoloživim podacima OECD-a u periodu od 2000. godine do 2010. godine zabilježen je trend smanjenja poreskog opterećenja rada. U periodu nakon 2010. godine došlo do povećanja prosječnog poreskog opterećenja u zemljama koje su se suočavale sa velikim fiskalnim izazovima (Grčka, Portugal, Slovačka), dok je u većini zemalja nastavljen trend smanjenja. Prosječno poresko opterećenje troškova rada među OECD članicama u 2016. godini je iznosilo 36% ili od 100 € potrošenog na zaposlenog 36 € je dobijala država a 74 € zadržava zaposleni.

Tabela 2: Struktura poreskog opterećenja rada

Zemlja	Porez na dohodak	Doprinosi za socijalno osiguranje	
		zaposleni	poslodavac
% poreskog opterećenja			
Švajcarska	47.3%	26.6%	26.6%
Belgija	39.1%	19.5%	41.4%
Njemačka	32.6%	34.8%	32.8%
Austrija	26.5%	28.3%	45.3%
Luksemburg	41.8%	29.8%	28.5%
Norveška	48.9%	19.9%	31.4%
Holandija	42.0%	33.4%	24.6%
Francuska	22.1%	21.2%	56.7%
Švedska	31.6%	12.4%	56.0%
Australija	79.9%	0.0%	19.7%
Finska	41.9%	15.3%	42.6%
UK	41.6%	27.3%	31.5%
SAD	52.1%	22.1%	25.6%
Island	78.5%	0.9%	20.6%
Italija	35.7%	14.7%	49.6%
Danska	98.4%	0.0%	2.2%
Koreja	22.4%	34.7%	42.9%
Španija	29.3%	12.4%	58.1%
Kanada	44.6%	21.5%	34.2%

Irska	51.6%	13.1%	35.3%
Grčka	18.1%	31.6%	50.1%
Porugal	33.3%	21.1%	45.6%
Slovenija	22.8%	44.6%	32.6%
Češka	21.5%	19.2%	59.3%
Estonija	32.3%	3.1%	64.9%
Mađarska	25.5%	29.4%	45.3%
Turska	27.7%	33.4%	38.9%
Poljska	14.4%	44.1%	41.5%
Slovačka	17.9%	24.7%	57.6%
Čile	0.0%	100.0%	0.0%

Izvor: OECD Taxing Wages – 2017

U strukturi poreskog opterećenja u okviru OECD zemalja dominantnu stavku čini porez na dohodak fizičkih lica. Izuzetak su zemlje sa penzijskim sistemom međugeneracijske solidarnosti, kao dominantnim sistemom za obezbjeđivanje prihoda u starosti, u kojima socijalni doprinosi imaju veće učešće.

Tabela 3: Poresko opterećenje troškova rada, u zemljama regiona

	% ukupnih troškova rada
Hrvatska	35,2
Makedonija	36,1
Bosna i Hercegovina	35,0
Srbija	38,1
Slovenija	42,3

Izvor: Institut za javne financije Zagreb

Poresko opterećenje troškova rada u zemljama u regionu, kreće se oko prosjeka država OECD-a, sa izuzetkom Slovenije gdje je na značajno višem nivou i iznosi 42,3%.

2.3. Efekti poreskog opterećenja rada – teorijski i empirijski nalazi

Prema empirijskim istraživanjima (OECD, 2003), poresko opterećenje troškova rada ima uticaj na tržište rada u pogledu zaposlenosti i stope aktivnosti, a dodatno se bilježi i uticaj na ekonomski rast. Poresko opterećenje ima veći uticaj na zaposlenost na segmentima tržišta rada gdje su zarade relativno niže. 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. 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.

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 (Nickell, 2000). Opseg uticaja poreskog opterećenja troškova rada na zaposlenost u zemlji, zavisi i od institucionalnog ustrojstva 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 i prevladavajuće strukture pregovaranja o zaradama.

Istraživanje Svjetske banke – Oporezivanje rada (Rutkovski, Valevski, 2006) za zemlje Centralne i Istočne Evrope je pokazalo da visoko oporezivanje rada ima uticaj na loše ishode na tržištu rada koji se ogledaju u sledećem:

- niska stopa aktivnosti stanovništva radnog uzrasta,
- visoka nezaposlenost,
- visok obim neformalne ekonomije,
- niska stopa otvaranja novih radnih mjesta.

Studija je dalje identifikovala da uticaj na zaposlenost zavisi od dva važna faktora – uslovi na tržištu rada i institucije tržišta rada. Ako ima malo novih radnih mjesta i ako je nezaposlenost visoka, kao sto je to slučaj u većini CEE zemalja, pregovaračka moć zaposlenih je niska, tako da se povećanje poreskog opterećenja prevodi u smanjenje zarada, čak iako se poveća poslodavčev dio doprinosa oni su u situaciji da preusmjere povećanje opterećenja u smanjenje zarada.

Sve ovo utiče na smanjenje aktivnosti na tržištu rada, dodatno povećanje troška rada, smanjenje potražnje za radom i na taj način utiče na nižu zaposlenost. Jedan od zaključaka studije je da smanjenje visokih marginalnih poreskih stopa i smanjenje ukupnog poreskog opterećenja, pozitivno utiču na ekonomski rast.

U slučaju snažnih sindikata, visokog obima zakonske zaštite zaposlenja, zakonske minimalne zarade i naknada za nezaposlena lica, zaposleni imaju jaču pregovaračku moć i mogu trošak povećanja poreskog opterećenja prenijeti na poslodavca. Ovakve institucije na tržištu rada utiču na povećanje troškova rada i štite zarade nauštrb zaposlenosti. Imajući na umu da su ponuda rada i tražnja za radom u kratkom roku neelastične, uticaj na zaposlenost će biti ograničen u kratkom roku. Međutim, u dugom roku efekat na nezaposlenost će biti dugotrajno negativan, budući da će poslodavci težiti supstituciji rada. Povećanje poreskog opterećenja će najvećoj mjeri imati negativan efekat na grupu zaposlenih sa najelastičnijom tražnjom, a to su nekvalifikovani zaposleni, stariji zaposleni i žene. Dodatno, studija naglašava da će negativni efekat na zaposlenost biti jače izražen ukoliko zbog propisa o minimalnoj zaradi i kolektivni ugovori ne dozvoljavaju prilagođavanje zarada naniže.

I neke druge studije ukazuju da povećanje poreskog opterećenja povećava troškove formalnog nasuprot neformalnom radu i može doprinijeti padu u formalnoj i povećanju u neformalnoj zaposlenosti. Sve ovo može voditi smanjenju fiskalnih prihoda, nasuprot inicijalnom planu uvećanja fiskalnih prihoda. Dodatno, povećanje poreskog opterećenja u situaciji kakva je u CEE zemljama može voditi i smanjenju ekonomskog rasta, budući da kompanije u neformalnom sektoru ostaju male i nemaju pristup infrastrukturi, kreditnim tržištima i legalnim institucijama (de Soto 1989; Loayza, Oviedo, and Serven 2005).

3. Poresko opterećenje u Crnoj Gori

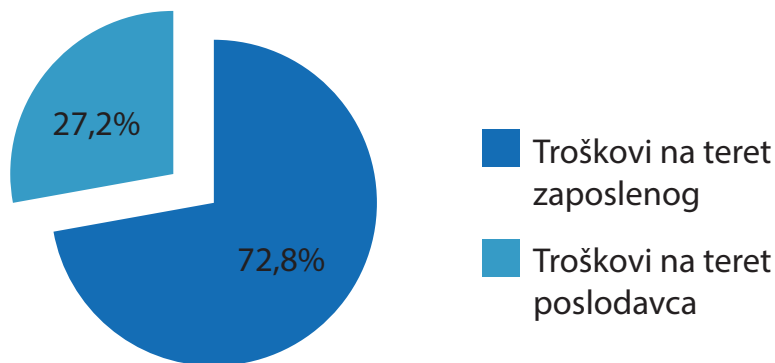
Poresko opterećenje troškova rada u Crnoj Gori se sastoji od tri ključne komponente: poreza na dohodak fizičkih lica, doprinosa za obavezno socijalno osiguranje koje plaća zaposleni i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje koje plaća poslodavac. (Tabela 3)

Tabela 4: Pregled stopa poreza i doprinosa na zaradu, na kraju 2016.

Vrsta troška	% zarade
Porezi i doprinosi na teret zaposlenog	
Porez na dohodak	9, 11
PIO na teret zaposlenog	15
Zdravstvo na teret zaposlenog	8.5
Nezaposlenost na teret zaposlenog	0.5
Porezi i doprinosi na teret poslodavca	
PIO na teret poslodavca	5.5
Zdravstvo na teret poslodavca	4.3
Nezaposlenost na teret poslodavca	0.5
Doprinos za sindikat	0.2
Doprinos za Fond za rad (na teret poslodavca)	0.2
Doprinos Privrednoj komori	0.3
Prerez na porez (opštinska taksa)	15%PIT-a

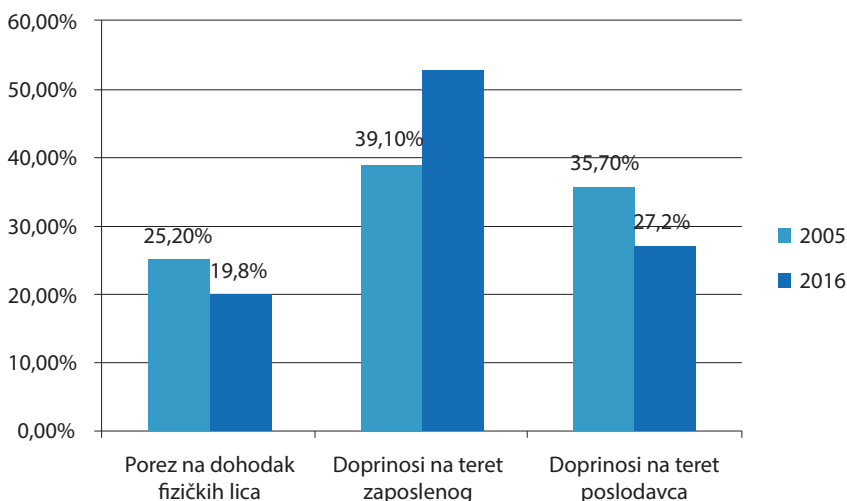
Struktura poreskog opterećenja troškova rada ukazuje da doprinosi koje plaća poslodavac čine 27,2% ukupnog opterećenja, dok 72,8% čine porezi i doprinosi koje plaća zaposleni. Ukoliko posmatramo strukturu opterećenja rada po namjeni opterećenja jasno je da se dominantno opterećenje odnosi na doprinose (80,2%), a preostali iznos od 19,8% ukupnog opterećenja čini porez na dohodak fizičkih lica.

Grafik 1: Struktura poreskog opterećenja u Crnoj Gori u 2016. godini



U krajnjoj instanci sve troškove rada uključujući zaradu bez poreza i doprinosa, kao i doprinose bez obzira ko ih plaća, poslodavac ili zaposleni, snosi poslodavac, tako da je podjela na dio koji plaća zaposleni ili poslodavac više izvršena za potrebe utvrđivanja osnovice za oporezivanje. Osnovicu za oporezivanje i plaćanje doprinosa u Crnoj Gori čini zarada koja se sastoji od zarade bez poreza i doprinosa i doprinosa koje plaća zaposleni. Ovako dobijena zarada služi kao osnova za obračun i doprinosa koje plaća zaposleni.

Grafik 2: Struktura poreskog opterećenja po ključnim komponentama



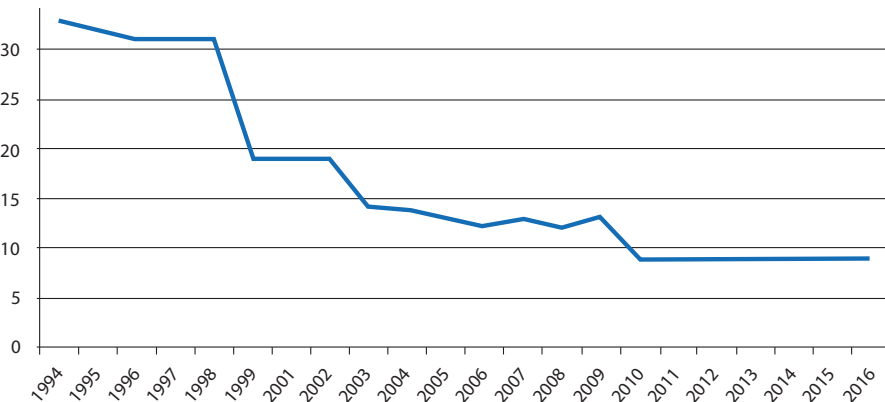
Ukoliko posmatramo strukturu poreskog opterećenja po komponentama, porez na dohodak fizičkih lica čini jednu petinu ukupnih opterećenja, doprinos na teret zaposlenog 52,9% dok doprinosi na teret poslodavca čine 27,2%. Sama struktura poreskog opterećenja kao i iznos poreskog opterećenja su se mijenjali kroz vrijeme zavisno od promjena u poreskoj politici, tako da je npr. 2005. godine opterećenje bilo skoro ravnomjerno raspoređeno između poslodavca i zaposlenog u pogledu doprinosa dok je porez na dohodak činio približno jednu četvrtinu opterećenja.

3.1. Kretanje poreskog opterećenja rada u Crnoj Gori, u periodu od 1994. godine do 2016. godine

Od 1994. godine do 2016. godine sam koncept i stope poreza i doprinosa su se mijenjale u više navrata. Sve do 2013. godine reforme poreskog opterećenja rada bile su usmjerene na njegovo smanjivanje.

U periodu od 1994. godine do 1999. godine dohodak je oporezivan po progresivnim stopama, pri čemu je efektivna stopa poreza na dohodak prelazila 30%. Ukupni doprinosi za penzijsko osiguranje su bili 24%, za zdravstveno osiguranje su iznosili 15% i za osiguranje od nezaposlenosti 1%. Svi doprinosi su bili ravnomjerno raspoređeni između poslodavca i zaposlenog. Ravna stopa poreza na dohodak od 19% je uvedena 1999. godine i bila je na snazi do 2002. godine kad se opet prelazi na progresivno oporezivanje sa efektivnom poreskom stopom od oko 14% (Grafik 3).

Grafik 3: Efektivna stopa poreza na dohodak



Izvor: ISSP i sopstvene kalkulacije

Progressivno oporezivanje dohotka uvedeno 2002. godine je bilo na snazi do 2006. godine, i uključivalo je četiri poreske stope: 0%, 17%, 21% i 25%, uz lični odbitak utvrđivan na godišnjem nivou. Sistem je izmijenjen već 2004. godine, pa su se u periodu jul-novembar 2004. godine primjenjivale stope 16%, 20% i 24%, a od decembra 2004. godine stope 15%, 19% i 23%.

Tabela 5: Pregled poreskih stopa na dohodak, 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 E 553 Eura + 25% na iznos preko 3.500 Eura
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

Izvor: Ministarstvo finansija

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

Osim smanjanja poreske stope i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje su smanjeni sa 24% ukupno za penzijsko osiguranje na 20,5% ukupno (15% zaposleni 5,5% poslodavac) i doprinosi za zdravstveno osiguranje sa 15% na 12,8% (sada 13,3%).

Sve ove promjene su vodile promjenama u ukupnom poreskom opterećenju troškova rada.

Tabela 6: Poresko opterećenje u periodu od 1994-2016. godine

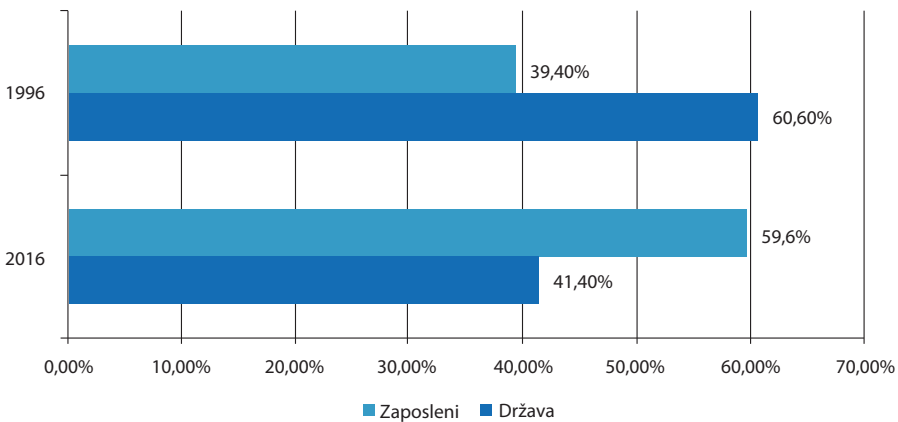
	Neto plata	Ukupan trošak plata (neto plus svi porezi i doprinosi)	Na 1 din/euro zaposlenom državi se placa	Od 1 eura potrošenog na zaposlenog uključujući poreze i doprinose % poresko opterećenje
	1	2	3((2-1)/1)	4((2-1)/2)
U dinarima				
1994	138.6	361.9	1.610	61.8%
1995	307.0	788.5	1.569	61.0%
1996	659.3	1668.0	1.530	60.6%
1997	878.9	2227.4	1.534	60.5%
1998	1227.7	3095.8	1.522	60.3%
1999	1932.1	3906.4	1.022	50.7%
U eurima				
2001	107.7	217.8	1.022	50.5%
2002	112.9	229.0	1.028	49.5%
2003	174.0	330.5	0.899	48.2%
2004	194.9	363.0	0.862	47.9%
2005	212.9	385.6	0.811	43.1%
2006	247.4	453.6	0.834	43.3%
2007	338.0	578.6	0.712	43.7%
2008	416.0	702.3	0.688	39.8%
2009	463.0	714.0	0.607	37.8%
2010	479.0	787.3	0.643	39.2%
2011	484,0	722.0	0.662	39.8%
2012	487.0	727.0	0.662	39.9%
2013	479.0	726.0	0.663	40.1%
2014	477.0	725.0	0,677	40.4%
2015	480.0	725.0	0,677	40.4%
2016	499.0	751.0	0,677	40.4%

Izvor: ISSP i sopstvene kalkulacije

Poresko opterećenje troškova rada u periodu od 1994. godine do 2016. godine je smanjeno za 21,4 pp ili za jednu trećinu, sa 61,8% na 40,4%. Najbolju ilustraciju efekta promjene poreskog opterećenja pokazuje promjena strukture troškova rada. Prije 20 godina od 100 € koje poslodavac potroši na zaposlenog 61,8 € bi pripao državi u vidu poreza i doprinosa, a 38,2 € zaposlenom.

Danas je skoro obrnuta situacija, od 100 € koje poslodavac potroši na zaposlenog 40,4 € je prihod države a 59,6 € je prihod zaposlenog.

Grafik 4: Podjela ukupnog troška rada



Ipak, bez obzira na značajno smanjenje poreskog opterećenja troškova rada u prethodnom periodu, ono je još uvijek značajno veće od prosjeka država OECD-a i veće nego što je u većini država regiona.

3.2. O progresivnom oporezivanju dohotka u Crnoj Gori

U manje od 15 godina, Crna Gora je više puta mijenjala sistem oporezivog dohotka od proporcionalnog ka progresivnom i obrnuto. Crna Gora je 2003. godine, u okviru sveobuhvatne poreske reforme uvela progresivno oporezivanje dohotka i dobiti. Stope poreza na dohodak su bile u rasponu od 17 do 25%¹², a zajedno sa ostalim fiskalnim opterećenjima činile su ukupno opterećenje zarada većim od iznosa neto zarade. Stope poreza na dobit su iznosile 15% i 20%, pri čemu je veća stopa primjenjivana na ostvarenu dobit iznad 100 hiljada eura, dok je porez na kapitalnu dobit iznosio 15%¹³.

Ova rješenja, u oblasti direktnih poreza, a posebno ukupnih opterećenja na zarade nijesu dala pozitivne efekte na ekonomiju i budžet. Ekonomska aktivnost je usporavala, siva ekonomija i neplaćanje ili kašnjenje plaćanja poreza i doprinosa na zarade se povećavala, a poreski prihodi su se smanjivali. U cilju podsticanja investicija i ekonomskog rasta, u 2005. godini progresivno opterećivanje dobiti je zamijenjeno stopom od 9%, a počev od 2007. godine uveden je (vraćen) proporcionalni sistem oporezivanja dohotka (15% uz zacrtani put smanjenja do 9%). Uz značajno niže stope poreski prihodi su rasli (dio rasta je svakako i rezultat ekonomske ekspanzije), a budžet je po prvi put bio u suficitu.

Proporcionalno oporezivanje dohotka je promijenjeno 2013. godine, kada je uvedena viša stopa od 15% takozvanog privremenog kriznog poreza na dohodak. Cilj povratka progresivnog oporezivanja bio je prvenstveno budžetski, u očekivanju većih budžetskih prihoda, ali su svakako bili značajni i politički pritisci koji su argumentovali da se kroz veću stopu poreza na dohodak uvodi više pravednosti i jednakosti u sistem oporezivanja.

Ministarstvo finansija je 2014. godine pripremlilo analizu efekata progresivnog oporezivanja. Zaključak analize je bio da se ne uvode nove poreske stope i da se zadržava oporezivanje sa stopom od 15%. Međutim, prilikom usvajanja budžeta za 2015. godinu, Vlada je donijela odluku da smanji poresku stopu na 13%, a 2015. godine je donesena odluka da se poreska stopa snizi na 11% u 2016. godini. Primjena kriznog poreza od 11% je nastavljena i u 2017. godini iako je bilo planirano njeno ukidanje.

¹² U primjeni su bile stope 17, 21 i 25, istovremeno je postojao neoporezivi prag u visini od 60 eura na mjesečnom nivou.

¹³ Proporcionalna stopa poreza na dohodak prethodno je iznosila 19%, a takođe je bila u primjeni i jedinstvena stopa poreza na dobit od 20%.

Danas su još uvijek prisutne dileme i oprečna mišljenja u vezi modela oporezivanja dohotka u Crnoj Gori i potrebe da se implementira sistem progresivnog oporezivanja. Prilikom razmatranja ovog pitanja čini se važno uzeti u obzir nekoliko okolnosti:

- Crnogorska ekonomija je mala sa „uskom“ poreskom osnovicom (manje od 190.000 zaposlenih).
- Formalne razlike u dohocima (platama) nijesu velike. „Gini“ koeficijent je u Crnoj Gori povoljniji (nejednakost u dohocima i bogatstvu) nego u prosjeku u državama Evropske unije. Prosječna zarada od oko 500 eura 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% (oko 7.550) zaposlenih prima preko 1000 eura neto zaradu.
- Posebno ograničenje je “kapacitet” organa koji treba da dosljedno sprovedu nova rješenja. Poreska uprava ima ograničene ljudske, tehničke i IT kapacitete.

Implementacija progresivnog sistema oporezivanja dohotka sa sobom nosi i dodatne negativne efekte, a koji uključuju:

- 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 neizvjesnost i nepredvidivost za kompanije i investitore čime se negativno utiče na poslovne planove, investicije, rast, što u krajnjem dugoročno umanjuje poresku osnovicu.

Bilo kako bilo, bez obzira na preferiranje jednog ili drugog sistema za ekonomski sistem i njegov napredak je ključna stabilnost i konzistentnost. Česte izmjene i sistema oporezivanja i poreskih stopa unose nesigurnost, nepredvidivost i dodatne troškove kako za poreske obveznike, tako i za državne organe koji implementiraju poresku politiku. Zato je ključno definisati dugoročnu fiskalnu strategiju koja će biti jasan i predvidiv okvir za poslovanje.

3.3. Efekti promjena poreskog opterećenja rada u Crnoj Gori, u periodu od 1994. godine do 2016. godine

Empirijski podaci ukazuju da je visoko poresko opterećenje troškova rada u Crnoj Gori imalo negativan uticaj na zaposlenost uopšte (što je uticalo na održavanje relativno visokog nivoa nezaposlenosti), posebno na zaposlenost u formalnom sektoru. Uz velikodušan sistem socijalne zaštite visoko poresko opterećenje je uticalo na nisku radnu aktivnost stanovništva radnog uzrasta. Empirijski nalazi za Crnu Goru (Krsmanović, 2006) ukazuju da smanjenje poreskog opterećenja za 1 procentni poen utiče na smanjenje stope nezaposlenosti za 4% ili pri postojećim pokazateljima na tržištu rada za 0,72 procentna poena uz ostale nepromijenjene uslove. Smanjenje poreskog opterećenja za 5 procentnih poena, uz postojeće pokazatelje na tržištu rada bi, prema teorijskom modelu za Crnu Goru smanjilo stopu nezaposlenosti za 3,6 procentnih poena.

Korelacija između poreskog opterećenja (udio poreza i doprinosa u ukupnom trošku rada za zaposlenog sa prosječnom zaradom) i ukupnog broja formalno zaposlenih u Crnoj Gori je negativna i statistički značajna. Ovo znači da svako povećanje poreskog opterećenja negativno utiče na zaposlenost u formalnom sektoru. Povećanje poreskog opterećenja ne znači samo povećanje za nove zaposlene već i za postojeće zaposlene, tj. povećanje troškova rada, što dodatno može negativno uticati i na smanjenje broja radnih mjesta u formalnom sektoru, kao i manji broj novootvorenih radnih mjesta. Istovremeno, povećanje poreskog opterećenja na makro nivou utiče na manju konkurentnost. Važi i obrnuta relacija. Negativna korelacija između zaposlenosti u formalnom sektoru i poreskog opterećenja ukazuje da se sa smanjenjem porekog opterećenja povećava zaposlenost u formalnom sektoru.

Tabela 7: Korelacije – poresko opterećenje i zaposlenost u formalnom sektoru

		Poresko opterećenje	Formalno zaposleni
Poresko opterećenje	Pearson Correlation	1	-.909**
	Sig. (2-tailed)		.000
Formalno zaposleni	Pearson Correlation	-.909**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
** . Korelacija je statistički značajna na nivou od 0.01 (2-tailed/dvosmjerni).			
Broj opservacija N=16			

Izvor: Katnić, 2016. Izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka – Neformalni rad – od izazova do rješenja

Korelacija između poreskog opterećenja i zaposlenosti u neformalnom sektoru je statistički značajna i pozitivna. To znači da svako povećanje poreskog opterećenja povećava zaposlenost u neformalnom sektoru, dok svako smanjenje poreskog opterećenja ima za posledicu smanjenje obima neformalne zaposlenosti u Crnoj Gori.

Tabela 8: Korelacije – poresko opterećenje i zaposlenost u neformalnom sektoru

		Poresko opterećenje	Neformalno zaposleni
Poresko opterećenje	Pearson Correlation	1	.534*
	Sig. (2-tailed)		.033
Neformalno zaposleni	Pearson Correlation	.534*	1
	Sig. (2-tailed)	.033	
*. Korelacija je statistički značajna na nivou od 0.05 (2-tailed/dvosmjerni).			
Broj opservacija N=16			

Izvor: Katnić, 2016. Izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka – Neformalni rad – od izazova do rješenja

Nalazi Izvještaja o razvoju po mjeri čovjeka – Neformalni rad – od izazova do rješenja iz 2016. godine ukazuju na negativan uticaj poreskog opterećenja na zaposlenost i posebno zaposlenost u formalnim sektoru. Prvi korak ka unapređenju mogućnosti za zapošljavanje bi bio postepeno smanjenje poreskog opterećenja. Ukupno smanjenje poreskog opterećenja bi trebalo da bude minimalno 5 procentnih poena, tokom vremena, da bi nivo opterećenja bio na nivou OECD članica, a kasnije razmotriti da li postoji prostor za dalje smanjenje opterećenja.

Nalazi empirijskih istraživanja, a posebno onih za region Centralne i Istočne Evrope, ukazuju i na negativan uticaj na BDP i rast, posredno kroz uticaj na tržište rada, aktivnost i neformalnost. Korelacija između o BDP-u i poreskog opterećenja u periodu od 2000-2016. godine ukazuje na jaku negativnu korelaciju, što znači da veće opterećenje vodi nižem BDP-u.

Tabela 9: Korelacije – poresko opterećenje i bruto domaći proizvod

		Poresko opterećenje	BDP
Poresko opterećenje	Pearson Correlation	1	-.857**
	Sig. (2-tailed)		.000
BDP	Pearson Correlation	-.857**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
* . Korelacija je statistički značajna na nivou od 0.01 (2-tailed/dvosmjerni).			
Broj opservacija N=17			

Jedan od ključnih razloga za povećanje poreskog opterećenja u Crnoj Gori je bio povećanje prihoda budžeta. Korelacija između prihoda budžeta i poreskog opterećenja je statistički značajna i negativna, što znači da bi povećanje poreskog opterećenja značilo smanjenje prihoda.

Tabela 10: Korelacije – poresko opterećenje i prihodi budžeta

		Poresko opterećenje	Prihodi budžeta
Poresko opterećenje	Pearson Correlation	1	-.869**
	Sig. (2-tailed)		.000
Prihodi budžeta	Pearson Correlation	-.869**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
* . Korelacija je statistički značajna na nivou od 0.01 (2-tailed/dvosmjerni).			
Broj opservacija N=16			

Podaci o prihodima po osnovu poreza i doprinosa u nominalnom iznosu bilježe konstantan rast, bez obzira na smanjenje stopa poreza i doprinosa (izuzetak su 2009. godina kad je uvedena minimalna zarada, kao parafiskalni instrument i 2014. godina kad je opet došlo do rasta poreskog opterećenja). Ovaj podatak je još značajniji ako se posmatraju prihodi od poreza i doprinosa kao % BDP-a, koji su manje više konstantni i ne osciliraju značajno bez obzira na snažno smanjenje poreskog opterećenja (Tabela 11):

Tabela 11: Prihodi od poreza i doprinosa

	Porez na dohodak fizičkih lica	Doprinosi	Ukupno	Porez na dohodak fizičkih lica	Doprinosi	Ukupno
	u milionima e			Kao % BDP		
2001	56.4	149.5	205.9	4.35	11.54	15.9
2002	57.9	155.7	213.6	4.26	11.45	15.7
2003	85.4	175.0	260.3	5.65	11.59	17.2
2004	79.7	195.3	274.9	4.77	11.69	16.5
2005	85.1	201.4	286.4	4.69	11.09	15.8
2006	93.0	255.2	348.2	4.33	11.87	16.2
2007	108.1	306.8	414.9	3.85	10.93	14.8
2008	141.7	340.6	482.3	4.24	10.2	14.4
2009	121.4	307.5	428.9	4.07	10.32	14.4
2010	115.1	386.0	501.0	3.71	12.43	16.1
2011	113.2	362.0	475.3	3.50	11.19	14.7
2012	109.7	372.5	482.1	3.48	11.82	15.3
2013	136.8	444.3	581.1	4.07	13.21	17.3
2014	121.2	397.8	519.0	3.50	11.50	15.0
2015	135.7	437.3	573.0	3.74	12.06	15.8
2016	160.1	462.9	622.9	4.29	12.41	16.7

Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore, www.mif.gov.me

Dosadašnji identifikovani efekti smanjenja poreskog opterećenja ukazuju na to da je poresko opterećenje troškova rada u Crnoj Gori još uvijek visoko, posebno za ovaj nivo razvijenosti ekonomije. Takođe rezultati ukazuju da postoji prostor za dalje smanjenje stopa poreza i doprinosa bez ugrožavanja fiskalne pozicije države.

4. Modeliranje promjene poreskog opterećenja rada

Modeliranje promjene poreskog opterećenja u Crnoj Gori urađeno je sa ciljem utvrđivanja efekata promjene (povećanja i smanjenja) ukupnog poreskog opterećenja (poreza i doprinosa) na različite ekonomske varijable. Shodno raspoloživim empirijskim podacima, uz korišćenje statističkih i ekonometrijskih alata, uticaj promjene poreskog opterećenja je modeliran za sljedeće varijable:

- troškovi rada,
- raspoloživi dohodak,
- budžetski prihodi,
- zaposlenost.

Izvori podataka za ocjenu efekata su podaci Poreske uprave o registrovanoj zaposlenosti i distribuciji zarada, podaci MONSTAT-a iz Ankete o radnoj snazi, podaci Ministarstva finansija, Izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka (2016) – Neformalni rad – Od izazova do rješenja, ISSP istraživanja, baze podataka i publikacije.

4.1. Efekti promjena u nivou poreskog opterećenja na troškove rada i budžetske prihode

Procjena efekata promjene poreskog opterećenja vršena je na osnovu podataka Poreske uprave o distribuciji zarada, nivou ukupno isplaćenih zarada i ukupnom broju zaposlenih u periodu od 2000. godine do 2016. godine. Prilikom procjene ukupnih efekata promjene poreskog opterećenja, postavljene su opšte pretpostavke koje imaju za cilj da se neutrališu efekti promjena politika koje bi dodatno mogle uticati na promjenu troškova i promjenu strukture zaposlenih. Ključne opšte pretpostavke su:

- distribucija zarada je konstantna;
- nema promjena u nivou minimalne zarade;
- nema promjena u regulativi tržišta rada;
- broj zaposlenih je konstantan.

Prilikom ocjene efekata dodatne pretpostavke su uvedene sa ciljem što egzaktnije procjene uticaja promjene na pojedinačnu zaradu zaposlenih. Prva pretpostavka se tiče obuhvata zaposlenih sa određenim nivoom zarada. Druga pretpostavka se odnosi na ravnomjernu raspodjelu promjene poreskog opterećenja između poslodavaca i zaposlenog.

U cilju utvrđivanja uticaja promjene poreskog opterećenja pošlo se od analize nivoa sadašnjeg poreskog opterećenja, prosječne zarade u Crnoj Gori i ukupnog broja zaposlenih. Sadašnje prosječno poresko opterećenje iznosi 40,4% pri čemu za neto zaradu od 500,15 €, ukupan trošak za poslodavca iznosi 838,46 €, dok je ukupan iznos poreza i doprinosa 338,31€.

Tabela 12: Modeliranje na nivou pojedinca koji prima prosječnu zaradu

Trenutno poresko opterećenje 40,4%

Zarada bez poreza i doprinosa	500,15
Porezi i doprinosi	338,31
Ukupno potrebna sredstva za zarade	838,46

Ukupno poresko opterećenje povećano za 5 p.p na 45,4%

Zarada bez poreza i doprinosa	474,02
Porezi i doprinosi	394,48
Ukupno potrebna sredstva za zarade	868,51

Ukupno poresko opterećenje smanjeno za 5. p.p. Na 35,4%

Zarada bez poreza i doprinosa	524,04
Porezi i doprinosi	286,95
Ukupno potrebna sredstva za zarade	810,99

Uticaj promjene poreskog opterećenja modeliran je prema dva scenarija:

- Scenario I - Povećanje poreskog opterećenja za 5 procentnih poena, odnosno sa 40,4% na 45,4%
- Scenario II - Smanjenje poreskog opterećenja za 5 procentnih poena, odnosno sa sadašnjih 40,4% na 35,5%

Scenario I

U početnom scenariju je, kao što je prethodno rečeno, poresko opterećenje povećano za 5 procentnih poena. Dodatno, pošlo se od pretpostavke da teret ovog povećanja podjednako snose i zaposleni i poslodavac. To na primjer, može biti riječ o povećanju poreza na dohodak (koji plaća zaposleni) i povećanju doprinosa za PIO (koji su na teret poslodavaca). Posljedice ove promjene na jednog zaposlenog koji ima prosječnu platu su sljedeće:

- Povećanje iznosa za poreze i doprinose za 56,1€;
- Smanjenje raspoloživog dohotka, odnosno zarade bez poreza i doprinosa za 26 €;
- Povećanje ukupnih troškova za zarade 30 €.

Efekti na nivou cjelokupne ekonomije su prikazani u Tabeli 13.

Tabela 13: Efekti povećanja poreskog opterećenja za 5pp na nivou ekonomije

	Poresko opterećenje na nivou od 40,5%	Poresko opterećenje na nivou od 45,4%	Razlika
Ukupne zarade bez poreza i doprinosa	1.125.102.673,74	1.066.328.653,47	-58.774.020,27
Porezi i doprinosi	761.039.599,61	887.403.743,19	126.364.143,58
Ukupno potrebna sredstva za zarade	1.886.142.273,35	1.953.732.396,66	67.590.123,31

Kao što se jasno iz tabele može zaključiti povećanje poreskog opterećenja za 5 procentnih poena povećava budžetske prihode za 126 miliona €, ali dovodi do smanjenja raspoloživih zarada za 58,7 miliona €, kao i do povećanja troška poslodavaca za 67,5 miliona €.

Tabela 14: Efekti povećanja poreskog opterećenja za 5pp na nivou ekonomije sa osvrtom na minimalnu zaradu

	Za 1 zaposlenog na minimalnu zaradu	Mjesečno	Za godinu dana
Trenutno poresko opterećenje 40,4%			
Zarada bez poreza i doprinosa	194,30	10.977.950,00	131.735.400,00
Porezi i doprinosi	131,43	7.425.682,00	89.108.184,00
Ukupno potrebna sredstva za zarade	325,73	18.403.632,00	220.843.584,00
Ukupno poresko opterećenje povećano za 5 p.p na 45,4%			
Zarada bez poreza i doprinosa	194,30	10.977.950,00	131.735.400,00
Porezi i doprinosi	161,06	9.099.890,00	109.198.680,00
Ukupno potrebna sredstva za zarade	355,37	20.078.405,00	240.940.860,00

Analiza efekata ove promjene na zaposlene sa minimalnom platom prikazana je u narednoj tabeli. Naime, iz tabele 14 se vidi da prilikom povećanja poreskog opterećenja za 5 p.p. dolazi do povećanja poreza i doprinosa za 30 €, koji se u potpunosti prebacuju na poslodavca, jer on nema mogućnosti da dio tog povećanja prenese na zaposlenog. Tako bi po ovom osnovu povećanje budžetskih prihoda iznosilo oko 20 miliona €, a to povećanje bi u potpunosti finansirali poslodavci. Dodatno, povećanje troškova nekvalifikovanog rada, koji je ujedno i najmanje produktivan, bi dovelo do smanjenja tražnje za ovom vrstom rada i supstitucijom sa kvalifikovanim radom.

Sozbirom da, kao što je prethodno navedeno, povećanje poreskog opterećenja prvenstveno pogađa one sa najnižim nivoom zarada onda se, u slučaju scenarija 1, može očekivati da bi ovako povećan pritisak na poslodavce doveo do smanjenja broja zaposlenih kao i do preliivanja zarada u neformalne tokove.

Naime, u toj situaciji bi se moglo očekivati da bi se poslodavci odlučili da se dio zarada plaća u gotovini, a da se porezi i doprinosi plaćaju samo na minimalni iznos zarade, kako bi se održao raspoloživi nivo zarade za zaposlenog.

Scenario II

U drugom scenariju polazi se od pretpostavke da se poresko opterećenje smanjuje i to za 5 procentnih poena, odnosno sa nivoa od 40,5% na nivo od 35,5%. Dodatno, polazi se od pretpostavke da se smanjenje ovog opterećenja podjednako "dijeli" između zaposlenih i poslodavaca, odnosno da benefite smanjenja imaju i jedna i drugi u skoro identičnim iznosima.

Ovakvo smanjenje poreskog opterećenja dovodi do sledećih efekata, ukoliko posmatramo jednog zaposlenog sa prosječnom zaradom:

- Povećanje raspoloživog dohotka za 23,8 eura
- Smanjenje poreza i doprinosa za 51,5 eura
- Smanjenje troškova rada za 27,4 eura.

Ukoliko efekte analiziramo na nivou cjelokupne ekonomije, dobićemo rezultate prikazane u narednoj tabeli:

Tabela 15: Efekti smanjenja poreskog opterećenja za 5pp, na nivou cjelokupne ekonomije

	Poresko opterećenje na nivou od 40,5%	Poresko opterećenje na nivou od 35,4%	Razlika
Ukupne zarade bez poreza i doprinosa	1.125.102.673,74	1.178.838.920,84	53.736.247,10
Porezi i doprinosi	761.039.599,61	645.506.668,34	-115.532.931,27
Ukupno potrebna sredstva za zarade	1.886.142.273,35	1.824.345.589,18	-61.796.684,17

U scenariju smanjenja poreskog opterećenja rada za 5 pp, ukupne zarade bez poreza i doprinosa će porasti za oko 53 miliona eura, odnosno zaposleni će imati toliko više novaca na raspolaganju. Budžetska sredstva po osnovu poreza i doprinosa, biće smanjena za 115,5 miliona eura.

Istovremeno, opterećenje poslodavaca odnosno potrebna sredstva za zarade će biti smanjena za 61,7 miliona eura.

Ukoliko analiziramo uticaj promjene smanjenja poreskog opterećenja na one zaposlene sa minimalnom zaradom, onda dolazimo do zaključka da to smanjenje dovodi do smanjenja prihoda budžeta za oko 17 miliona eura, ali da takodje po istom osnovu poslodavci imaju smanjenje troškova za isti iznos. Ovo smanjenje troškova može biti iskorišteno za povećanje zarada ili pak zapošljavanje novih radnika.

Tabela 16: Efekti smanjenja poreskog opterećenja za 5pp, na nivou ekonomije u slučaju smanjenja poreskog opterećenja

	Za 1 zaposlenog na minimalnu zaradu	mjesecno	za godinu dana
Trenutno poresko opterećenje 40,4%			
Neto	194,30	10.977.950,00	131.735.400,00
Porezi i doprinosi	131,43	7.425.682,00	89.108.184,00
Ukupno potrebna sredstva za plate	325,73	18.403.632,00	220.843.584,00
Ukupno poresko opterećenje smanjeno za 5. p.p. na 35,4%			
Neto	194,30	10.977.950,00	131.735.400,00
Porezi i doprinosi	106,06	5.992.390,00	71.908.680,00
Ukupno potrebna sredstva za plate	300,36	16.970.340,00	203.644.080,00

Iz prethodna dva scenarija se jasno vidi kako se promjena poreskog opterećenja odražava na budžetske prihode, ali i na trošak poslodavaca i raspoloživi dohodak radnika. Naime, iako povećanje poreskog opterećenja može da dovede do povećanja budžetskih prihoda, ono ima negativne efekte na raspoloživi dohodak i trošak poslodavaca i, usljed toga, može dovesti do prelaska jednog dijela zarada u nelegalne tokove.

Sa druge strane, smanjenje poreskog opterećenja ostavlja više novca na raspolaganju zaposlenima kao i poslodavcima, što ima višestruke pozitivne uticaje na motivaciju, konkurentnost, ali i na tražnju za potrošnim dobrima, što sve u krajnjem ima pozitivan efekat na ekonomsku aktivnost u zemlji.

4.2. Regresiona analiza uticaja poreskog opterećenja na zaposlenost

Ocjena uticaja poreskog opterećenja na zaposlenost je vršena na osnovu regresione analize. U regresionoj analizi kao zavisna varijabla je definisana stopa rasta broja zaposlenih, koju su objašnjavale četiri nezavisne varijable: poresko opterećenje zarada, minimalna zarada, investicije i broj noćenja turista. Za vremenske serije testirana je stacionarnost i ona je zadovoljila ključne kriterijume za adekvatnost regresione analize.

Formirane su serije podataka na kvartalnom nivou za period od prvog kvartala 2000, do trećeg kvartala 2016. godine. Podaci su prikupljeni iz različitih izvora. Podatke o visini poreskog opterećenja je kalkulirao ISSP na osnovu podataka Ministarstva finansija, dok je MONSTAT izvor za podatke o zaposlenosti, zaradama, turizmu i investicijama. Obrada podataka i procjena jednačine je rađena u ekonometrijskom programskom paketu Eviews 9.5.

Opšti oblik jednačine:

$$\log(\text{empl}/\text{empl}(-4)) = c_{\text{empl}(11)} + c_{\text{empl}(2)} * (\text{tax}(-1)) + c_{\text{empl}(3)} * \log(\text{minw}(-5)) + c_{\text{empl}(7)} * \log(\text{nifix}(-2)/\text{nifix}(-6)) + c_{\text{empl}(8)} * \log(\text{fons}(0)/\text{fons}(-4))$$

Procijenjena jednačina:

$$\log(\text{empl}/\text{empl}(-4)) = 1,15 - 0,02 * (\text{tax}(-1)) - 0,09 * \log(\text{minw}(-5)) + 0,04 * \log(\text{nifix}(-2)/\text{nifix}(-6)) + 0,15 * \log(\text{fons}(0)/\text{fons}(-4))$$

Regresionom analizom je utvrđeno da stopa rasta zaposlenosti zavisi od poreskog opterećenja zarada, minimalne zarade, investicione aktivnosti i turizma. Rast poreskog opterećenja i minimalne zarade povećava trošak rada, što u krajnjem utiče na smanjenje zaposlenosti. Naime, rast poreskog opterećenja za 1 procentni poen utiče na smanjenje zaposlenosti za 1,9 procentata. Promjena poreskog opterećenja ima odloženi efekat na zaposlenost, od tri mjeseca (broj lagova u jednačini 1).

Sličan efekat na zaposlenost ima i rast minimalne zarade, čije povećanje za 1% utiče na smanjenje zaposlenosti za 0,08 procentnih poena. Zarade takođe imaju odloženi efekat na zaposlenost u trajanju od 15 mjeseci.

U procjeni uticaja na kretanje zaposlenosti je uzeta u obzir investiciona aktivnost i kretanja u turizmu, gdje je kvantifikovana statistički značajna pozitivna veza. Dobijeni rezultati pokazuju da rast nivoa investicija u prethodnom polugodištu za 1% utiče na rast zaposlenosti u tekućem periodu za 0,04%. Takođe, veća aktivnost u sektoru turizma će uticati na rast zaposlenosti. Prema procjenama, ukoliko stopa rasta broja noćenja stranih turista poraste za 1 procentni poen, stopa rasta broja zaposlenih će porasti za 0,15 procentnih poena.

Tabela 17: Procjena regresione jednačine – output

Dependent Variable: LOG(EMPL/EMPL(-4))

Method: Least Squares (Gauss-Newton / Marquardt steps)

Date: 04/03/17 Time: 13:00

Sample (adjusted): 2010Q3 2016Q3

Included observations: 25 after adjustments

$$\text{LOG(EMPL/EMPL(-4))} = \text{C_EMPL(11)} + \text{C_EMPL(2)} * (\text{TAX(-1)}) + \text{C_EMPL(3)} * \text{LOG(MINW(-5))} + \text{C_EMPL(7)} * \text{LOG(NIFIX(-2)/NIFIX(-6))} + \text{C_EMPL(8)} * \text{LOG(FONS(0)/FONS(-4))}$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C_EMPL(11)	1.148989	0.209018	5.497082	0.0000
C_EMPL(2)	-0.019074	0.004496	-4.242680	0.0004
C_EMPL(3)	-0.086333	0.013974	-6.177882	0.0000
C_EMPL(7)	0.043227	0.019716	2.192465	0.0403
C_EMPL(8)	0.157108	0.037345	4.206928	0.0004
R-squared	0.780732	Mean dependent var		0.019840
Adjusted R-squared	0.736879	S.D. dependent var		0.052534
S.E. of regression	0.026947	Akaike info criterion		-4.213008
Sum squared resid	0.014523	Schwarz criterion		-3.969233
Log likelihood	57.66261	Hannan-Quinn criter.		-4.145396
F-statistic	17.80318	Durbin-Watson stat		1.097098
Prob(F-statistic)	0.000002			

empl - broj zaposlenih; empl/empl(-4) – stopa rasta zaposlenosti u prethodnom kvartalu; tax – poresko opterećenje zarada; minw – minimalna zarada; nifix – investicije; nifix(-2)/nifix(-6) – stopa rasta investicija u prethodnom polugodištu; fons – noćenja stranih turista; fons/fons(-4) – stopa rasta broja noćenja stranih turista

4.3. Sumarni efekti promjene poreskog opterećenja

Rezultati modela i procijenjenih veza između zavisne i objašnjavajućih varijabli se mogu primijeniti na analizu uticaja promjene poreskog opterećenja na zaposlenost. Naime, ukoliko se poresko opterećenje poveća za 1 procentni poen, odnosno sa sadašnjeg nivoa od 40,4% na 41,4% to znači da u dužem roku, ova promjena može dovesti do smanjenja zaposlenosti za 3561. Važno je napomenuti da se ovo smanjenje zaposlenosti odnosi kako na postojeće zaposlene, tako i one koji bi potencijalno mogli biti zaposleni da do promjene poreskog opterećenja nije došlo.

Ukoliko ovako procijenjeni efekat primjenimo na povećanje poreskog opterećenja za 5 procentnih poena, onda je efekat ove promjene na zaposlenost oko 17.800 zaposlenih, pod pretpostavkom nepromijenjenih drugih uslova na tržištu rada. Sumarni efekti promjene poreskog opterećenja

Analiza predstavljena u prethodnim poglavljima, međunarodno iskustvo i ekonometrijska analiza su pokazale da visina poreskog opterećenja ima značajan uticaj na cjelokupnu ekonomiju. Efekti povećanja poreskog opterećenja za 5 pp se ogledaju u sledećem:

- utiče negativno na ishode na tržištu rada, prvenstveno na zaposlenost
- u prvoj godini utiče pozitivno na prihode budžeta, dok se već u narednim godinama taj pozitivan efekat gubi i prelazi u negativan, tj. smanjenje budžetskih prihoda
- odražava se negativno na investicije, a samim tim ograničava rast ekonomije
- utiče na povećanje sive ekonomije, posebno u ekonomiji Crne Gore, koja ima zabilježenu istorijski visoku neformalnu ekonomiju i neefikasne inspeksijske službe.

Tabela 18: Sumarni efekti povećanja poreskog opterećenja

Povećanje poreskog opterećenja na budžet	I godina	II godina	III godina
Uticao na prihode budžeta			
Prihodi od poreza i doprinosa	126.4	53.0	-4.4
Umanjenje prihoda po osnovu	73.3	57.4	50.7
Smanjenja tražnje	15.9	7.9	4.0
Smanjenja poreza na dobit	9.1	7.3	5.8
Smanjenja zaposlenosti	26.7	26.7	26.7
Smanjenja investicija	6.1	3.0	3.0
Povećanje neformalne ekonomije	15.6	12.5	11.2
Neto efekat na budžet	53.0	-4.4	-55.1
Efekat na BDP	-167.1	-170.4	-173.0

Na drugoj strani, nalazi statističke analize u slučaju smanjenja porekog opterećenja za 5 pp ukazuju na sledeće efekte:

- ekonomija Crne Gore je u fazi razvoja u kojoj smanjenje poreskog opterećenja još uvijek nema negativan uticaj na prihode budžeta i da bi se iskoristio potencijal za rast ekonomije poresko opterećenje mora biti dalje sniženo
- efekti smanjenja poreskog opterećenja bi bili negativni u prvoj godini implementacije smanjenja poreskog opterećenja, dok bi već u narednoj godini efekat bio pozitivan
- smanjenje poreskog opterećenja utiče na povećanje zaposlenosti u formalnom sektoru
- smanjenje poreskog opterećenja bi uticalo na smanjenje neformalne ekonomije na tržištu rada
- smanjenje poreskog opterećenja bi uticalo pozitivno na investicije.

Tabela 19: Sumarni efekti smanjenja poreskog opterećenja

Smanjenje poreskog opterećenja	I godina	II godina	III godina
Uticao na prihode budžeta			
Smanjenje prihoda od poreza i doprinosa	-115.5	-35.3	44.7
Povećanje prihoda po osnovu	80.0	80.0	71.7
Uvećanje tražnje	14.5	11.6	8.1
Povećanje poreza na dobit	10.4	11.4	10.3
Povećanje zaposlenosti	26.7	29.4	29.9
Povećanje investicija	5.6	5.8	5.9
Smanjenje neformalne ekonomije	22.9	21.7	17.4
Neto efekat na budžet	-35.5	44.7	116.4
Efekat na BDP	165.2	96.1	100.9

Nalazi nedvosmisleno ukazuju da je poresko opterećenje rada visoko za ekonomiju Crne Gore i da je neophodno dalje smanjenje poreskog opterećenja da bi ekonomija ostvarila više stope rasta i veću zaposlenost.

Literatura

Adams C. (2006) Za dobro i zlo - Utjecaj poreza na kretanje civilizacije, Institut za javne financije, Zagreb

Blundel, R. (1985)- The Impact of Taxation on Labour Force Participation and Labour Survey, OECD

Clark, J.B. (1907) - Essentials of Economic Theory. New York: The Macmillan Company

ISSP (2005)- MONET br.20, Podgorica

Katnić, 2016. Izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka – Neformalni rad – od izazova do rješenja

Ministarstvo finansija (2006-2017) – Analiza javne potrošnje, Podgorica

MONSTAT – Anketa o radnoj snazi 2006-2016

OECD (2017) - Taxing Wages 2017, Paris

Rutkowski, J., Walewski, M. (2007) - Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, The World Bank

Web sajтови:

University of Pensilvania - <http://www.upenn.edu/almanac>

www.oecd.org

www.eurostat.eu

www.cato.org

www.mif.gov.me

<http://www.ilo.org>

<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tax_revenue_statistics

Bilješka o autoru

Milorad Katnić (1977) vanredni je profesor Javnih finansija i ekonomskog razvoja na Fakultetu za međunarodnu ekonomiju finansije i biznis, Univerziteta Donja Gorica. Doktorirao je na Ekonomskom fakultetu u Podgorici, gdje je bio gostujući predavač. Održao je gostujuća predavanja na prestižnijim univerzitetima: Harvard's Kennedy School of Government; London School of Economics; The George Washington University's i Elliott School of International Affairs.

Svoju profesionalnu karijeru započeo je u Institutu za strateške studije i projekcije, gdje je radio kao ekonomski analitičar. U periodu od 2004-2010. godine, tri puta je biran na dužnost pomoćnika ministra finansija. Od 2010. do kraja 2012. godine obavljao je dužnost ministra finansija u Vladi Crne Gore, nakon čega bio savjetnik predsjednika Vlade, za oblasti ekonomije i finansija. Kao predstavnik države bio je član Administrativnog savjeta Razvojne banke Savjeta Evrope i guverner u Svjetskoj banci i Evropskoj banci za obnovu i razvoj. Od 2014. godine, predsjednik je Odbora direktora Societe General banke Montenegro.

Tokom rada u Vladi Crne Gore bio je uključen u sprovođenje strukturnih reformi, prije svega, fiskalnog, finansijskog i socijalnog sistema. Bio je rukovodilac tima za pregovore sa Evropskom komisijom za ekonomska, finansijska pitanja i statistiku, kao i kordinator tima za pregovore sa Svjetskom trgovinskom organizacijom za oblast finansijskih usluga. Bio je i rukovodilac Tving projekta Evropske komisije "Jačanje regulatornih i supervizorskih kapaciteta finansijskih regulatora". Od 2007. do 2011. bio je rukovodilac tima za izradu Ekonomskog i fiskalnog programa Crne Gore. Učestvovao je u izradi strateških dokumenata, "Agende ekonomskih reformi" i "Crna Gora u XXI stoljeću – u eri kompetitivnosti".

Od 2015. godine angažovan je od strane UNDP-a Crna Gora, kao vodeći ekspert na projektima rješavanja problema neformalnog rada i stvaranje uslova za zapošljivost mladih. Glavni je autor UNDP nacionalnog Izvještaja razvoja po mjeri čovjeka: "Neformalni rad, od izazova do rješenja", Podgorica, 2016.

Autor je brojnih naučnih i stručnih radova u domaćim i stranim publikacijama u oblasti ekonomskog rasta, fiskalnih kriza, poreskih sistema, državne potrošnje.

Član je Predsjedništva Društva ekonomista i menadžera Crne Gore i prestižne međunarodne organizacije Monte Pelerin Society. Bio je član Centra mladih naučnika Crnogorske akademije nauka i umjetnosti.



*Empowered lives.
Resilient nations.*

