

TENDENCIJE UVOĐENJA FLAT POREZA U CILJU UNAPREĐENJA PRIVREDNOG RAZVOJA

Jadranka Đurović-Todorović, Marina Đorđević

Ekonomski fakultet, Niš, Srbija

Poreska stopa predstavlja deo poreske osnovice koji se izdvaja i plaća na ime poreza. U skladu sa kriterijumom promene poreske stope u odnosu na kretanje poreske osnovice mogu se izdvojiti tri vrste poreskih stopa i to: porporcionalne, progresivne i degresivne. U poreskim zakonodavstvima savremenih država kod oporezivanja dohotka fizičkih lica mogu se javiti porporcionalne i progresivne poreske stope.

Cilj rad je da ukaže na to da pošto progresivne poreske stope izazivaju višak poreskog opterećenja, postoji tendencija uvođenja flat poreza, koji bi imali konstantnu marginalnu poresku stopu. Time bi se postigla veća jednostavnost u oporezivanju i smanjili bi se transakcioni troškovi.

Ključne reči : poreske stope, višak poreskog tereta, flat porezi

Uvod

Poreska stopa je jedan od ključnih elemenata svakog poreskog oblika. Poreskom stopom se može manipulirati i na taj način regulirati iznos plaćenog poreza. Takođe, može se uticati i na promene poreske osnovice ili poreskih olakšica, ali je stopa najčešće korišćeni instrument. Kod poreza kod kojih je poreska osnovica izražena ad valorem, poreska stopa se izražava u procentima, dok se, kod specifičnih poreza, izražava u apsolutnom iznosu.

U skladu sa kriterijumom promene poreske stope u odnosu na kretanje poreske osnovice mogu se izdvojiti tri vrste poreskih stopa i to:

- porporcionalne,
- progresivne i
- degresivne.

U poreskim zakonodavstvima savremenih država mogu se javiti porporcionalne i progresivne poreske stope. Degresivne poreske stope se ređe javljaju i biće ovde obrađene u cilju sagledavanja njihovih osnovnih karakteristika.

1. Proporcionalne poreske stope

Proporcionalne poreske stope su takva vrsta poreskih stopa kod kojih se bez obzira na promene u poreskoj osnovici, poreska stopa ne menja. Dakle, porporcionalne poreske stope su iste za svaki nivo oporezivnog dohotka. Međutim, iznos poreskog duga se menja u zavisnosti od promene u visini poreske osnovice, tako da odnos između osnovice i poreskog duga ostaje isti.

Tako, npr. ako posmatramo jednu proporcionalnu poresku tarifu koja prikazuje tri nivoa dohotka, videćemo da za svaki nivo dohotka poreska stopa ostaje ista, a iznos poreza koji treba platiti raste u skladu sa rastom poreske osnovice.

Proporcionalna poreska tarifa:

Nivo dohotka	Poreska stopa	Poreski dug
Do 5000	15%	750
Od 5000 do 10000	750 + 15% na iznos iznad 5000	1500
Od 10000 do 20000	1500 + 15% na iznos iznad 10000	3000

Na osnovu napred prikazane poreske tarife vidimo da poreski dug proporcionalno prati poresku osnovicu, s obzirom na to da se primenjuju proporcionalne poreske stope. Primena proporcionalnih poreskih stopa na različite poreske osnovice, ostavlja neizmenjenim relativne odnose u ekonomskoj snazi poreskih obveznika pre i posle oporezivanja. U cilju boljeg razumevanja nepromenjenih relativnih odnosa u ekonomskim snagama poreskih obveznika navešćemo jedan primer. Ako posmatramo dva poreska obveznika koji imaju dohotke u odnosu 1:3 pre oporezivanja, npr. poreski obveznik X ostvaruje dohodak 2500, a poreski obveznik Y dohodak u iznosu od 7500, nakon oporezivanja po poreskoj stopi od 10%, odnos između njihovih dohodak će opet biti 1:3 (2500-250 : 7500-750).

U skladu sa ovim može se reći da primena proporcionalnih poreskih stopa zadovoljava princip pravičnosti u oporezivanju, dok ga primena progresivnih i degresivnih poreskih stopa narušava. Međutim, bez obzira što je to tako primena ovih dveju vrsta poreskih stopa ima svoje opravdanje.

2. Progresivne poreske stope

Jedna od osnovnih karakteristika sintetičkog oporezivanja dohotka je postojanje progresivnosti u određivanju poreskih stopa.

Progresivne poreske stope su one poreske stope koje rastu sa rastom poreske osnovice. Međutim, njihov porast može biti ravnomeran, ubrzan i usporen u odnosu na kretanje poreske osnovice. U skladu sa tim možemo govoriti o:

- proporcionalno progresivnim,
- progresivno progresivnim i
- degresivno progresivnim poreskim stopama.

*Proporcionalno progresivne poreske stope*¹ su one poreske stope kod kojih postoji ravnomerni porast poreskih stopa u odnosu na porast poreske osnovice. Radi se, u stvari o tome da dolazi do procentualno jednakog uvećanja poreske osnovice i uvećanja poreske stope. Na osnovu jednog primera videćemo kako se ponašaju proporcionalno progresivne poreske stope u odnosu na kretanje dohotka.

S obzirom na to, da je poreska osnovica, kod progresivnih poreza, raščlanjena na poreske jedinice-tranše, poreska stopa se primenjuje na nivo dohotka u toj tranši.

¹ Božidar Jelačić, Nauka o financijama i finacijsko pravo, str. 131-132

Proporcionalno progresivna poreska tarifa:

<i>Nivo dohotka</i>	<i>Poreska stopa</i>	<i>Procenat rasta nivoa dohotka</i>	<i>Procenat rasta poreske stope</i>
Do 5000	5%		
Od 5000 do 10000	10%	100%	100%
Od 10000 do 20000	20%	100%	100%

Na osnovu ove tarife može se zaključiti da procentualna promena poreskih stopa prati procentualnu promenu dohotka, što znači da je rast progresivnih poreskih stopa ravnomeran. Tako, npr za nivo dohotka do 5000 dinara poreska stopa je 5%, dok je za nivo dohotka od 5000 do 10000 dinara poreska stopa duplo veća i iznosi 10%. U skladu sa rastom poreske osnovice od 100%, došlo je do rasta i poreske stope 100%. U sledećoj tranši nivo dohotka i nivo poreskih stopa su porasli, takođe za 100 procentnih poena. Sve ovo ukazuje na umeren, odnosno ravnomeran rast poreske stope, koji predstavlja najblažu formu poreske progresije.

Progresivno progresivne poreske stope su takva vrsta poreskih stopa koje se uvećavaju u većem procentu nego što se uvećava poreska osnovica. Radi se, zapravo o tome da je porast poreskih stopa ubrzan u odnosu na porast poreske osnovice. Na ovaj način poreski obveznici sa višim prihodima plaćaju progresivno veći iznos poreza.

Na osnovu jednog primera može se sagledati progresivni rast poreskih stopa u odnosu na rast poreske osnovice.

Progresivno progresivna poreska tarifa:

<i>Nivo dohotka</i>	<i>Poreska stopa</i>	<i>Procenat rasta nivoa dohotka</i>	<i>Procenat rasta poreske stope</i>
Do 5000	5%		
Od 5000 do 10000	12,5%	100%	150%
Od 10000 do 20000	37,5%	100%	200%

Ovaj primer nam pokazuje progresivnu progresiju, kod koje rast poreske osnovice u drugoj tranši od 100% praćen je rastom poreske stope od 150%. Takođe, u sledećoj tranši poreska osnovica je porasla za 100%, a poreska stopa 200%. Sve ovo ukazuje da se radi o izrazitom, odnosno ubrzanom rastu poreskih stopa u odnosu na kretanje poreske osnovice.

S obzirom na to da se ovakav način oporezivanja smatra nepravednim, pošto destimuliše poreske obveznike da ostvaruju visoke dohotke, neophodno je uvesti brojne olakšice i oslobođenja u cilju njegove operacionalizacije.

Sledeća vrsta progresivnih poreskih stopa su *degresivno progresivne poreske stope*. To su takve poreske stope kod kojih je rast poreskih stopa usporen u odnosu na rast poreske osnovice. Drugačije rečeno, poreske stope se uvećavaju u manjem procentu nego što se uvećava poreska osnovica.

Prikaz degresivne progresije bi izgledao ovako:

Degresivno progresivna poreska tarifa:

<i>Nivo dohotka</i>	<i>Poreska stopa</i>	<i>Procenat rasta nivoa dohotka</i>	<i>Procenat rasta poreske stope</i>
Do 5000	5%		
Od 5000 do 10000	7,5%	100%	50%
Od 10000 do 20000	10%	100%	33,3%

Ovde se može zapaziti usporen rast poreskih stopa u odnosu na rast nivoa dohotka. Tako npr. poreska osnovica je u drugoj tranši porasla za 100%, a poreska stopa za 50%. Još drastičniji slučaj je rast poreske stope i osnovice u trećoj tranši. Poreka osnovica je duplirala svoj rast, a poreska stopa je porasla za samo 33,3%.

Primena progresivnih poreskih stopa zahteva vođenje aktivne poreske politike. Poreska vlast mora da proceni pod kojim okolnostima koji stepen progresije treba primeniti. Ona može da primenom neadekvatnu poresku progresiju i da time izazove suprotne efekte od željenih. Tako, npr. primena progresivno progresivnih poreskih stopa, bez adekvatnih poreskih olakšica i oslobođenja, može da doprinese povećanoj evaziji onih poreskih obveznika koji imaju visoke dohotke i smanjenju ukupnih poreskih prihoda. Zbog toga poreska vlast nastoji da odredi adekvatan stepen progresivnosti poreza na dohodak fizičkih lica. Merenje se vrši pomoću stepena progresivnosti koji predstavlja odnos između procentualne promene u poreskom dugu i procentualne promene u nivou dohotka². Ova mera se može prikazati sledećom jednačinom:

$$Sp = (D' - D) / D : (Y' - Y) / Y,$$

gde je Sp stepen progresivnosti poreza na dohodak fizičkih lica, D' nivo proeskog duga u višoj tranši, D nivo poreskog duga u nižoj tranši, Y' nivo dohotka iz više tranše i Y nivo dohotka u nižoj tranši.

Ako bismo ovu meru progresivnosti primenili na našem primeru, tj. ako posmatramo samo dva nivoa dohotka od 5000 i 10000 hiljada, onda će stepen progresivnosti u slučaju proporcionalno progresivne poreske tarife jednak :

$$Sp = (1000 - 250) / 250 : (10000 - 5000) / 5000 = 3 : 1 = 3.$$

U slučaju progresivno progresivne poreske tarife, stepen progresivnosti će biti :

$$Sp = (1250 - 250) / 250 : (10000 - 5000) / 5000 = 4 : 1 = 4,$$

dok je u poreskoj skali u kojoj su poreske stope degressivno progresivne, stepen progresivnosti primenjen na dva nivoa dohotka, jednak:

$$Sp = (750 - 250) / 250 : (10000 - 5000) / 5000 = 2 : 1 = 2.$$

Na osnovu ovih podataka, možemo zaključiti da je u slučaju progresivnih poreza, stepen progresivnosti uvek veći od 1, dok je kod proporcionalnih poreza stepen progresivnosti jednak 1. Tako npr. ako opet posmatramo ova dva nivoa dohotka od 5000 i 10000 dinara i poresku stopu od 5%, ovaj koeficijent će iznositi:

² Richard Musgrave-Peggy Musgrave, ***Public Finance in Theory and Practice***, McGraw-Hill, Tokio, 1980., str.360.

$$Sp = (500-250)/250 : (10000-5000)/5000 = 1 : 1 = 1.$$

U slučaju degresivnih poreza, stepen progresije je manji od 1.

Bez obzira o kom stepenu progresije se radilo, poreske stope uvek rastu kad raste poreska osnovica, samo je dinamika rasta različita. Međutim, na izvesnom nivou dohotka iluzorno je dalje povećavati poreske stope, jer bi onda marginalna poreska stopa dostigla vrednost i iznad 100%, što nije prihvatljivo, jer bi to bila konfiskacija dohotka od strane države. U tom slučaju, progresivne poreske stope prelaze u proporcionalne.

U savremenim državama postoji tendencija opadanja poreskih stopa, pošto se smatra da previsoke poreske stope destimulišu poreske obveznike da rade i povećavaju sklonost ka poreskoj evaziji³.

Oporezivanje progresivnim poreskim stopama može se sprovesti na dva načina i to putem:

- direktne progresije, koja podrazumeva zakonom propisanu progresiju i
- indirektnu progresiju, kod koje su zakonom propisane poreske stope, proporcionalne, a efektivne poreske stope progresivne.

Direktna progresija predstavlja takav način oporezivanja kod koga se zakonom propisuju progresivne poreske stope za određeni nivo dohotka. Ona se može javiti u vidu dve metode:

-metoda globalne progresije, kod koje se u poreskoj tarifi poreska osnovica prikazuje u vidu nekoliko nivoa, pri čemu poreske stope prate rastući trend poreske osnovice. Poreska stopa se primenjuje na celu osnovicu u tom nivou dohotka.

-metoda progresije po tranšama (rašćlanjene progresije) je takva metoda kod koje je poreska osnovica podeljena na više poreskih jedinica-tranši, i za svaku od njih se primenjuje posebna, rastuća poreska stopa. Poreska stopa se primenjuje samo na odgovarajući deo poreske osnovice u određenoj tranši.

Indirektna progresija predstavlja takav način oporezivanja kod koga se zakonom propisuju proporcionalne poreske stope, dok su efektivne poreske stope progresivne. Progresivan učinak se postiže putem odbitaka kojima se umanjuje obveznikov dohodak u postupku utvrđivanja poreske obaveze.

U cilju boljeg razumevanja ove pojave, neophodno je napraviti razliku između zakonske, marginalne, prosečne i efektivne poreske stope.⁴

Zakonska poreska stopa predstavlja poresku stopu propisanu zakonom. S obzirom na to da je u slučaju sintetičkog oporezivanja dohotka poreska tarifa u zakonu prikazana po tranšama, postoji onoliko poreskih stopa koliko ima tranši. Naravno, te poreske stope rastu sa porastom poreske osnovice. U našem primeru zakonske poreske stope su 5, 10 i 15%.

³ Personal Income Tax Systems under Changing Economic Conditions, OECD, Paris, 1986. p.59.

⁴ Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997, str. 181.

Pojam *marginalne* poreske stope objasnićemo kao meru koja pokazuje za koliko se povećava poreski dug, ako se poreska osnovica uveća za jednu novčanu jedinicu. Tako, npr. u našem primeru marginalna poreska stopa za dug od 20000 iznosi 15%. Kod proporcionalnog oporezivanja, marginalna poreska stopa je jednaka proporcionalnoj stopi.

Prosečna poreska stopa je jednaka proizvodu ukupnog poreskog duga po tranšama i poreske osnovice. U našem primeru ona iznosi 11,25%, a izračunava se kada se ukupan poreski dug za iznos dohotka od 20000 koji iznosi 2250 (750 + 15% na 10000 = 750 + 1500 = 2250) podeli poreskom osnovicom. Poređenja radi, kod proporcionalnog oporezivanja nema razlike između marginalne i prosečne poreske stope.

Na kraju, neophodno je objasniti i pojam *efektivne* poreske stope. Efektivna poreska stopa se dobija kada se poreski dug stavi u odnos sa dohotkom za oporezivanje. Dohodak za oporezivanje predstavlja uvećanu poresku osnovicu za iznos olakšice. On je pravi pokazatelj realnog poreskog opterećenja, zato što se sagledava poreski dug naspram dohotka koji nije umanjen za iznos poreskih olakšica i oslobođenja. Efektivne poreske stope su uvek niže od zakonom propisanih. U našem slučaju efektivna poreska stopa biće 10,7%, a izračunava se kada se ukupan dug 2250 stavi u odnos sa dohotkom za oporezivanje koji iznosi 21000 (ako pretpostavimo da je poreska olakšica 1000 dinara).

Nakon razjašnjenja značenja ovih termina, objasnićemo indirektnu progresiju na jednom primeru. Već smo rekli da je indirektna progresija, progresija koja se može zapaziti samo na osnovu efektivnih poreskih stopa. Ako bismo posmatrali zakonske poreske stopa došli bismo do zaključka da se radi o proporcionalnoj metodi, s obzirom na to da su zakonska poreska stopa proporcionalna i u našem slučaju iznosi 10%. Posmatraćemo četiri nivoa dohotka i uvesti pretpostavku da je poreski odbitak 1000 dinara. Indirektna progresija može biti prikazana ovako :

<i>Dohodak</i>	<i>Odbitak</i>	<i>Poreska osnovica</i>	<i>Zakonska por. stopa</i>	<i>Porez</i>	<i>Efektivna por. stopa</i>
5000	1000	4000	10%	400	8%
7000	1000	6000	10%	600	8,57%
10000	1000	9000	10%	900	9%
12500	1000	11500	10%	1150	9,2%

Na osnovu ovog primera može se zaključiti da je efektivna poreska stopa uvek niža od zakonske poreske stope. Ona se postepeno povećava i približava se zakonskoj poreskoj stopi, ali je nikada ne dostiže. Ovo nam pokazuje da bez obzira na to što je zakonom propisana proporcionalna poreska stopa, ne može se tvrditi da je taj sistem oporezivanja dohotka proporcionalan, dok se ne proverí kretanje efektivnih poreskih stopa. Efektivne poreske stope pokazuju stvarno poresko opterećenje poreskih obveznika.

3. Degresivne poreske stope

Degresivne poreske stope su one poreske stope koje se smanjuju sa povećanjem dohotka. Pobornici primene ovakvog načina oporezivanja smatraju da poreski obveznici koji ostvaruju veći dohodak treba da budu « nagrađeni » i time podstaknuti da više rade. Međutim, ova vrsta poreskih stopa se, u praksi retko koristi. Kao argument se navodi da je degressivni sistem oporezivanja krajnje nepravedan, pošto poreske obveznike sa manjim dohotkom oporezuje višim poreskim stopama, dok one koji ostvaruju više dohotke oporezuje nižim stopama. Na taj način se od siromašnih pojedinaca uzima procentualno veći iznos dohotka, čime se produbljuje njihovo siromaštvo. To bi na primeru izgledalo ovako :

<i>Nivo dohotka</i>	<i>Poreska stopa</i>	<i>Iznos poreskog duga</i>
Do 5000	15%	750
Od 5000 do 10000	10%	1000
Od 10000 do 20000	7%	1400

Iako je poreska stopa degressivna, iznos poreskog duga raste, ali sporije od poreske osnovice.

Oporezivanje degressivnim poreskim stopama može se sprovesti, takođe, na dva načina i to putem:

- direktne degressije, koja podrazumeva zakonom propisanu degressiju i
- indirektnu degressiju, kod koje su zakonom propisane poreske stope, proporcionalne ili progresivne, a efektivne poreske stope degressivne.

Direktna degressija se, kao što smo već naglasili, vrlo retko pojavljuje, jer skoro da nema države koja je kod oporezivanja dohotka propisala degressivne poreske stope. Teorijski posmatrano, kao i kod progresivnih poreskih stopa, moguće je da degressivna poreska stopa opada ravnomerno, brže ili sporije u odnosu na rast poreske osnovice. U tom slučaju razlikujemo: proporcionalno degressivne, progresivno degressivne i degressivno degressivne poreske stope.

Indirektna degressija podrazumeva da su zakonom propisane poreske stope proporcionalne ili progresivne, ali da one ipak imaju degressivni karakter, ukoliko se sagleda kretanje efektivne poreske stope.

4. Faktori koji utiču na izbor između pojedinih vrsta poreskih stopa

Teorijski posmatrano, postoje tri opcije u izboru poreskih stopa. Poreska vlast se može odlučiti za progresivne, proporcionalne ili degressivne poreske stope. Takođe, u pogledu progresivnih poreskih stopa, moguće je razlikovati ubrzan, usporen i ravnomeran rast poreskih stopa. Vođenje aktivne poreske politike zahteva da se tom prilikom načini pravi izbor.

Međutim, u praksi savremenih država sreću se dve vrste poreskih stopa : proporcionalne i progresivne poreske stope. Degresivne poreske stope su, što se tiče poreza na dohodak fizičkih lica, samo teorijski prihvatljive. Da li će se jedna država odlučiti za proporcionalnost ili progresivnost u oporezivanju dohotka zavisi od mnogih

faktora. Kada govorimo o izboru između proporcionalnih i progresivnih poreskih stopa, mi u stvari govorimo o različitim shvatanjima principa pravičnosti u oporezivanju.

Brojni ekonomisti ističu značaj principa pravičnosti kod oporezivanja dohotka. Svi se slažu, u vezi sa tim, da poreski sistem treba da bude pravičan. Međutim, problemi nastaju onda kada to treba praktično sprovesti. Na osnovu principa korisnosti, pravičan je onaj poreski sistem u kome svaki poreski obveznik plaća porez srazmerno koristima koje dobija od javnih usluga. Ako bi poreska vlast i pokušala da ovo operacionalizuje, ona bi naišla na problem merenja te korisnosti koju svaki pojedinac ima od javnih usluga. Zbog toga se, u vođenju poreske politike polazi od principa sposobnosti plaćanja poreza i sa stanovišta ovog principa pravičnost poreskog sistema se određuje nezavisno od obima i strukture javnih usluga, a u zavisnosti od ekonomske snage poreskog obveznika. U tom smislu se razmatraju koncept horizontalne i koncept vertikalne pravičnosti. Pravičnost se, bilo horizontalna ili vertikalna sagledava sa stanovišta ukupne ekonomske snage. Ovu kategoriju je takođe teško operacionalizovati, jer ukupna ekonomska snaga podrazumeva celokupno blagostanje koje jedan poreski obveznik uživa. Ukupno blagostanje jednog pojedinca obuhvata pored posedovanja imovine i sadašnju i buduću potrošnju, oportunitetne troškove/koristi, uživanje u dokolici... Dakle, tu se javljaju problemi praktične prirode.

Postavlja se pitanje da li je u skladu sa principom vertikalne pravičnosti primerenije izabrati proporcionalne ili progresivne poreske stope. U tom kontekstu Richard Musgrave je na osnovu koncepta « jednake žrtve »⁵ pokušao da objasni pod kojim okolnostima su proporcionalne poreske stope bolja opcija, a pod kojim progresivne. On je došao do zaključka da prema konceptu apsolutno jednake žrtve, ako je elastičnost marginalne korisnosti⁶ dohotka veća od 1, porez bi trebalo da bude progresivan ; ako je elastičnost marginalne korisnosti dohotka manja od 1- degresivan i ako bi bila jednaka 1- proporcionalan. U slučaju koncepta proporcionalne žrtve, potrebno je sprovesti proporcionalno oporezivanje, ako je marginalna korisnost dohotka konstantna.⁷ Ukoliko je kriva marginalne korisnosti pravolinijska ili opadajuća, onda treba pristupiti progresivnom oporezivanju. I na kraju, u slučaju koncepta marginalne žrtve, ako je marginalna korisnost konstantna može se primeniti i jedna i druga vrsta poreskih stopa. Međutim, ako kriva marginalne korisnosti dohotka opada, onda treba primeniti progresivne poreske stope.

⁵ Richard Musgrave-Peggy Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Tokio, 1980. str. 230.

⁶ Elastičnost marginalne korisnosti dohotka predstavlja odnos između procentualne promene marginalne korisnosti i procentualne promene dohotka. Ukoliko dohodak raste, a korisnost opada u istom procentu, reč je o jediničnoj elastičnosti. Ukoliko dohodak raste, a korisnost opada u većem procentu, radi se o relativnoj elastičnosti, a ukoliko korisnost opada u manjem procentu onda je u pitanju relativna neelastičnost.

⁷ Marginalna korisnost dohotka pokazuje koliko se korisnost menja u skladu sa promenom dohotka za jednu novčanu jedinicu.

Na teorijskom planu, odgovor na dilemu da li treba primenjivati progresivne ili proporcionalne poreske stope u krajnjoj liniji zavisi od veličine koeficijenta marginalne korisnosti dohotka.⁸

Praktičnari navode brojne razloge u korist i protiv proporcionalnog, odnosno progresivnog oporezivanja. Tako, npr kao razlozi u korist proporcionalnog oporezivanja mogu se navesti :

- 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 ;
- proporcionalni porezi, takođe, 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;
- 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;
- država ima koristi od fiskalnog vučenja i zato njoj odgovara sistem progresivnog oporezivanja. Kod progresivnog oporezivanja sa porastom dohotka poreski dug raste u većem iznosu. To je iz razloga postojanja fenomena fiskalnog vučenja. Fiskalno vučenje, tj. rast poreskog duga sa porastom dohotka, može da nastane iz dva razloga : zbog inflacije, kada govorimo o inflatornom fiskalnom vučenju i zbog stvarnog porasta dohotka, kada je reč o realnom fiskalnom vučenju;
- proporcionalni porezi su manje zahtevni u administrativnom pogledu. Primena progresivnog oporezivanja zahteva bolje obrazovanu i tehnički opremljeniju poresku administraciju.

Prednosti progresivnih poreza smo, uglavnom, razmotrili kroz kritiku proporcionalnih. Sada ćemo videti koji su argumenti koji se navode u korist progresivnog oporezivanja :

- progresivno oporezivanje obezbeđuje veća sredstva državnoj kasi, što omogućuje adekvatniju politiku preraspodele. Na taj način, moguće je uvođenje različitih poreskih olakšica i oslobođenja u cilju ostvarivanja što veće pravičnosti u oporezivanju. Na taj način se želi postići smanjenje razlika u dohotku koji ostvaruju različiti pojedinci. Međutim, to ne zavisi

⁸ Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997, str. 189.

samo od visine poreske stope i širine poreske osnovice, već i od ponašanja poreskih obveznika⁹;

- progresivni porezi omogućavaju vođenje aktivne poreske politike. Aktivna poreska politika podrazumeva upotrebu poreskih instrumenata u cilju ostvarivanja mikro i makro ekonomskih efekata. [to se tiče mikroekonomskih efekata, država utiče na postojeću alokaciju ekonomskih resursa, a sa makro aspekta, država putem progresivnog oporezivanja utiče na zapošljavanje, cene, izvoz, uvoz...]

- progresivnim oporezivanjem postižu se snažni stabilizacioni efekti na privredu. Već smo govorili o tome da progresivni porezi imaju anticiklično dejstvo na privredna kretanja. Oni ublažavaju ciklične oscilacije i deluju 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 ;

- progresivno oporezivanje se koristi kako bi se kompenzovali efekti regresivnih poreza, i to pre svega indirektnih poreza. Na taj način poreski sistem dobija proporcionalni karakter. Dejstvo progresivnog oporezivanja dohotka se potire regresivnim porezom na promet. - na kraju, to 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 kraju, možemo zaključiti da u skladu sa ovim prednostima i nedostacima progresivnog i proporcionalnog oporezivanja dohotka, u savremenim poreskim sistemima paralelno su zastupljene i proporcionalne i progresivne poreske stope. Kreatori poreske politike će se opredeliti za jednu ili drugu vrstu poreskih stopa u zavisnosti od okolnosti u samoj privredi i od ciljeva koje treba ostvariti.

5. Flat porezi

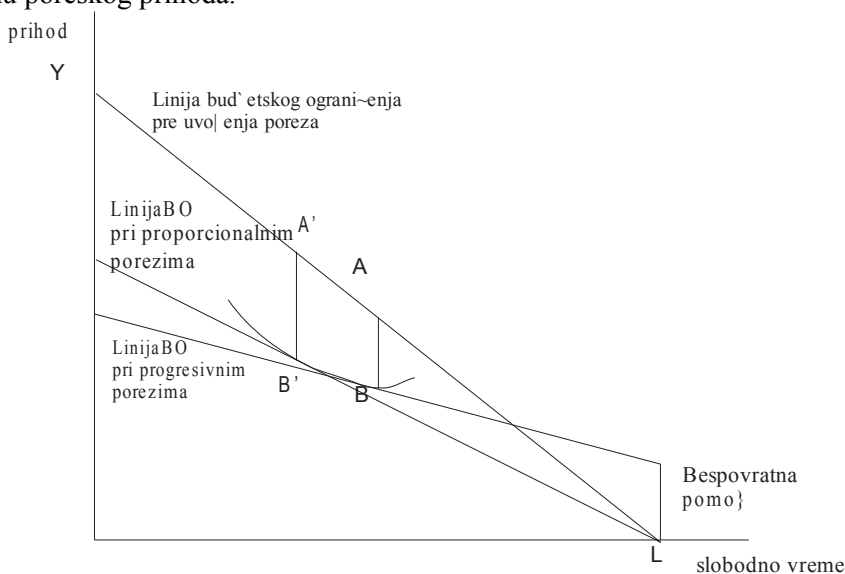
Progresivniji porezi izazivaju veći čist gubitak. On predstavlja višak poreskog tereta iznad nivoa plaćenog poreza. Npr. povećanje poreskih stopa poreza na dohodak fizičkih lica neće izazvati samo povećanje nivoa poreskog opterećenja, već će moći da izazove i neke druge efekte kao što je smanjenje ponude radne snage, što predstavlja

⁹ Brummerhoff Dieter, **Javne financije**, MATE, Zagreb, 2000, str. 324.

višak poreskog opterećenja. Čist gubitak se povećava sa povećanjem granične (marginalne) poreske stope. Progresivni porezi imaju veću graničnu poresku stopu od proporcionalnih poreza, a samim tim imaju i veći čist gubitak.

Takođe, što je porez progresivniji veća je verovatnoća da će se ponuda radne snage smanjiti i da će preovladati efekat supstitucije, zbog čega će biti neophodno da se povećaju poreske stope kako bi se prikupila sredstva za potrebe finansiranja funkcija države. To bi negativno uticalo na pojedince sa višim prihodima.

Na grafiku će biti prikazan uticaj proporcionalnih i progresivnih poreskih stopa na visinu poreskog prihoda.



Grafik 1: Uticaj proporcionalnog i progresivnog oporezivanja na visinu poreskog prihoda

Na apcisi je prikazan prihod koji ostvaruje poreski obveznik, a na ordinati njegovo slobodno vreme, odnosno dokolica. Linija budžetskog ograničenja pre oporezivanja pokazuje različite kombinacije prihoda i dokolice. Vidimo da poreski obveznik ostvaruje siguran prihod i u slučaju da ne radi. Osim nje, prikazane su još dve linije budžetskog ograničenja i to : jedna, kod koje se primenjuje proporcionalno oporezivanje i druga, u slučaju progresivnih poreskih stopa. S obzirom na to da se one ukrštaju, na grafiku je nacrtana kriva indiferencije, koja je zajednička za obe linije budžetskog ograničenja. Kriva indiferencije liniju budžetskog ograničenja u slučaju proporcionalnog oporezivanja dotiče u tački B, a liniju budžetskog ograničenja kod progresivnih poreza u tački B'. Vertikalno rastojanje od ovih tačaka do linije budžetskog ograničenja predstavlja poreski prihod koji se ostvaruje u slučaju proporcionalnog (AB) i progresivnog oporezivanja (A'B'). Sa grafika se može uočiti da je rastojanje AB mnogo duže od rastojanja A'B', što znači da se veći poreski

prihodi ostvaruju putem proporcionalnog, nego putem progresivnog oporezivanja. Prema tome progresivan porez je manje efikasan od proporcionalnog.¹⁰

Dalja kritika progresivnog oporezivanja dohotka, osim što doprinosi ostvarenju manjih poreskih prihoda, tiče se činjenice da progresivni porez na dohodak vodi tzv. eroziji poreske osnovice. Poreska osnovica se "gubi" zbog brojnih olakšica i oslobođenja i na taj način se princip pravičnosti u oporezivanju dohotka dovodi u pitanje. Takođe, slojevi stanovništva sa višim dohotkom, zbog raznih standardnih i nestandardnih odbitaka, smanjuju svoje osnovice za oporezivanje i plaćaju manji iznos poreza nego što bi trebalo.

S obzirom na ove činjenice, proporcionalni metod oporezivanja dohotka pokazao se kao podobnije rešenje od progresivnog. Zbog toga su se, još '80-ih godina XX veka, javili različiti predlozi za reformom u oporezivanju dohotka. Predlog za uvođenjem *flat poreza* je jedan od onih o kojima se mnogo raspravljalo i u nekim zemljama je eksperimentalno uveden. U osnovi ovog predloga leži konstantna marginalna poreska stopa. Odobravanjem većeg ili manjeg iznosa ličnog odbitka stvara se indirektna progresija o kojoj je već bilo reči. Dohodak se po ovoj koncepciji definiše sveobuhvatno, bez ikakvih olakšica i oslobođenja, tako da se i pomoću nižih poreskih stopa mogu ostvariti jednaki poreski prihodi. Takođe, efektivno poresko opterećenje ne bi trebalo da se bitno smanji.

Prelaskom na flat poreze postigla bi se veća jednostavnost u oporezivanju i smanjili bi se transakcioni troškovi.

Takođe, pored flat poreza sa jedinstvenom (konstantnom) stopom, predlažu se i rešenja sa manjim brojem stopa i sa konstantnim marginalnim poreskim stopama za svaki nivo dohotka.

Međutim, bez obzira na činjenicu da bi flat porezi bili efikasni porezi, mali broj zemalja je bio spreman na uvođenje ovakve radikalne novine. To su, uglavnom zemlje jugoistočne Evrope, kao što su: Estonija, Litvanija, Slovačka, Rusija, Ukrajina...

Zaključak

Da li će se jedna država odlučiti za proporcionalnost ili progresivnost u oporezivanju dohotka zavisi od mnogih faktora. Kada govorimo o izboru između proporcionalnih i progresivnih poreskih stopa, mi u stvari govorimo o različitim shvatanjima principa pravičnosti u oporezivanju. Efikasan poreski sistem je onaj koji podrazumeva uvođenje takvih poreza koji će imati pozitivne efekte na privredu. Pre svega, neophodno je voditi računa da to budu takvi poreski oblici koji će zadovoljiti princip pravičnosti i princip efikasnosti u oporezivanju. Takođe, treba uvesti takve poreze kod kojih se višak poreskog tereta može svesti na minimum, a to je moguće jedino sa proporcionalnim poreskim stopama.

U poreskim sistemima savremenih država, kod progresivnog oporezivanja mogu se zapaziti izvesne tendencije : ublažavanje oštine progresije i smanjenje

¹⁰ Stiglitz Joseph E., **Ekonomija javnog sektora**, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004, str. 566.

poreskih stopa, smanjenje broja poreskih tranši, širenje poreske osnovice i promene u poreskom tretmanu pojedinih prihoda... Sve ovo doprinosi ublažavanju nedostataka progresivnog oporezivanja i postizanju veće pravičnosti u oporezivanju dohotka. Predlog za uvođenjem flat poreza temelji se na stanovištu da bi se na taj način postigla veća jednostavnost u oporezivanju i smanjili transakcioni troškovi. Veća jednostavnost u oporezivanju podrazumeva korišćenje jednakih proporcionalnih poreskih stopa i u slučaju oporezivanja dohotka fizičkih lica i u slučaju oporezivanja dobiti preduzeća. Na taj način doprinelo bi se smanjenju administrativnih troškova koji predstavljaju jedan od ključnih problema savremenih poreskih sistema.

Literatura

1. *Božidar Jelačić, Nauka o financijama i financijsko pravo, Informator, Zagreb, 1983.*
2. *Musgrave Richard, Musgrave Peggy, Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill, Tokio, 1980.*
3. *Personal Income Tax Systems under Changing Economic Conditions, OECD, Paris, 1986*
4. *Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institut Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997.*
5. *Brummerhoff Dieter, Javne financije, MATE, Zagreb, 200.*
6. *Stiglitz Joseph E., Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004*

Summary

THE TENDENCY TO INTRODUCTION FLAT TAX FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

Scientific paper**Jadranka Đurović-Todorović, Marina Đorđević**

Faculty of Economic, Nis, Serbia

Tax rate is the part of tax base. In compliance with criterion a change of tax rate in relation to progress of tax base, existe three type of tax rates: proportional, progressive and regressive. In the tax sistem of modern states existe only proportional and progressiv tax rates.

The goal of this articl is to show that the rate progressive provoke the tax burden and it's necessary to introduction flat tax with constant marginal tax rate. In this way, tax authority can achieve simplicity in taxation and minimalize the transaction's costs.

Key words: tax rate, tax burden, flat tax