

Božidar Raičević*
Jelena Nenadić**

PORESKI PODSTICAJI U SISTEMU POREZA NA DOBIT - UPOREDNO PRAVNA ANALIZA REŠENJA U SRBIJI I CRNOJ GORI

APSTRAKT: Rad se bavi uporedno pravnom analizom poreskih podsticaja u sistemu poreza na dobit pravnih lica u Srbiji i Crnoj Gori. Poreska konkurencija, koja se nastavlja među dvema Republikama, posebno je dobila na značaju nakon izmena u crnogorskom sistemu poreza na dobit pravnih lica. Rad predstavlja pokušaj da se dva sistema uporede i ocene, s posebnim osvrtom na uporedna rešenja u drugim zemljama zapadnog Balkana, s jedne strane i iskustvima u zapadnoevropskoj poreskoj praksi, s druge strane.

KLJUČNE REČI: poreski podsticaji, porez na dobit, konkurencija

ABSTRACT: The paper deals with legal-comparative analysis of tax incentives solutions found in Serbia and Montenegro. Tax competition continuously unholding the among two Republics has been specially emphasized after changes in Montenegro tax corporate system. The paper presents an attempt to compare and evaluate the two systems, with a special emphasis on solutions found in other Western Balkan countries, as well as on practices and experiences with tax incentives in Western European countries.

UVODNA RAZMATRANJA

Pre nego otvorimo raspravu o pojmu i vrstama poreskih podsticaja u sistemu poreza na dobit pravnih lica (u daljem tekstu PDPL), smatramo da je potrebno da pružimo nekoliko uvodnih napomena.

Prvo, svoje razmatranje ovog elementa PDPL izdvojili smo kao posebno značajno iz razloga koje vezujemo za poseban značaj koji smatramo da poreske olakšice danas imaju u modeliranju PDPL. Ovo, pre svega, u vezi sa fenomenom poreske konkurencije. Ipak, smatramo da valja apostrofirati da su dva pitanja ključna u raspravi o poreskim (investicionim) podsticajima:¹ prvo, koje se odnosi na

* Ekonomski fakultet, Beograd, profesor

** Fakultet za menadžment Univerziteta Braća Karić, Beograd, asistent

1 Alex Easson, *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, Bulletin IBFD, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, August 2001, str. 365.

određivanje konkretnih potreba zemlje za investicijama, u smislu njihove kategorizacije (tj. da li postoje neke karakteristične investicije koje država želi da privuče na svoju teritoriju), i drugo, koje se tiče konkretnih vrsta poreskih podsticaja, koje država odobrava, kako bi privukla odabrane kategorije investitora. Mi ćemo se u ovom tekstu nadalje baviti pitanjem izbora konkretnih vrsta poreskih olakšica, koje se koriste u privlačenju konkretnih vrsta odabranih investicija.

Drugo, nadovezujući se na poresku konkurenciju uopšte, i posebno poresku konkurenciju između Srbije i Crne Gore, mi se u tekstu nećemo baviti pitanjima vezanim za sposobnost političara da pravilno izvrše izbor između različitih vrsta investicija kojima će pružiti privilegovan poreski tretman.

Treće, svesni činjenice da je instrumentarij koji se koristi u cilju privlačenja investicija mnogobrojan i raznovrstan, mi nećemo ulaziti u problematiku vezanu za izbor između finansijskih i fiskalnih podsticaja², već ćemo pokušati odrediti osnovne determinante koje uslovljavaju efikasnost primene fiskalnih podsticaja.

Sem toga, neretko i u stručnoj raspravi³, problematika (ne)odobravanja poreskih podsticaja pojednostavljuje se na nivou mogućnosti zloupotreba, koje se u slučaju širokog odobravanja poreskih podsticaja povećavaju, odnosno koje se u slučaju vođenja restriktivne politike poreskih podsticaja sužavaju. Uverenja smo, međutim, da se procenjeni eventualni gubitak poreskih prihoda izazvan različitim zloupotrebama (vezanim za poreske olakšice) ne može (ne)svesno tolerisati argumentacijom čije je uporište u niskom fiskalnom značaju prihoda od PDPL, a koje se nadomešta efektima koji se mogu očekivati od dolaska željenih investitora, privučenih upravo podsticajnim poreskim režimom. S tim u vezi, a kao dodatni prilog našem opredeljenju za restriktivnom politikom poreskih olakšica, podsećamo ne samo na distorzivne efekte koje svi porezi imaju, te poseban značaj reputacije koji nosi (ne)efikasna poreska administracija, konačno i jednostavnost i stalnost sistema PDPL, već i značaj koji porezi uopšte, a posebno PDPL, imaju kao faktor u privlačenju i zadržavanju investitora.

Uz prethodne napomene preći ćemo na razmatranje pojma i osnovnih modela poreskih olakšica u sistemu PDPL.

2 Pod finansijskim podsticajima podrazumevamo direktne finansijske transfere i dotacije iz budžeta, dok pod fiskalnim podsticajima podrazumevamo, pre svega, poreski instrumentarij.

3 Primera radi, srpski ministar finansija g-din Božidar Đelić upotrebio je ovu argumentaciju na okruglom stolu povodom promocije knjige *Reforma poreskog sistema*, koja je održana 13. novembra 2003. godine u Media Centru u Beogradu.

1. OPŠTI OSVRT NA PORESKE PODSTICAJE U SISTEMU POREZA NA DOBIT PRAVNIH LICA

Poreska olakšica predstavlja ustupak koji država čini u pogledu poreskog obveznika, poreske osnovice, poreskih stopa ili iznosa poreskog prihoda, sve to u poređenju sa opštim režimom ova četiri elementa koji bi zakonom bio uređen u odsustvu olakšice⁴. Iako se, na prvi pogled, ne mogu postavljati nedoumice oko definicije pojma poreskog podsticaja, pogledajmo detaljnije pomenutu definiciju još jednom. Naime, kao suštinsko može se postaviti pitanje određenja pojma *opšteg poreskog režima* u odnosu na koji se pruža poreski podsticaj⁵. S tim u vezi, može biti slučajeva u kojima je sasvim lako identifikovati određenu poresku klauzulu koja predstavlja poresku olakšicu i koja je, kao takva deo opšteg, poreski podsticajnog, režima. Sa druge strane, međutim, ima i slučajeva u kojima se jasno ne može praviti razlika između opšteg i posebnog (specijalnog) poreskog režima. Primera radi, olakšica u formi snižene poreske stope za ostvarenu dobit iz proizvodnje može se okvalifikovati kao deo opšteg, poreski podsticajnog, sistema poreza na dobit pravnih lica, koja se kao takva odnosi na sve poreske obveznike, dok se ista olakšica može odrediti i kao specijalan, privilegovani poreski režim, ograničen samo na dobit iz proizvodnje, ukoliko se kvalifikacija vrši sa nivoa celokupnog poreskog sistema⁶. U uslovima kada poreska konkurencija dobija na značaju, upravo definisanje *opšteg poreskog režima* postaje problematsko pitanje. Ilustracije radi, ubrzana amortizacija ili prenošenje poslovnih gubitaka unapred, kao uobičajene, redovne poreske olakšice u uporednim poreskim sistemima ne samo zemalja u tranziciji, već i razvijenih tržišnih ekonomija, postaju deo *opšteg poreskog režima*, i već ne mogu da se tretiraju kao specijalni poreski režim.

Svaka država želi privući investitore raznovrsnim instrumentarijem olakšica u sistemu poreza na dobit pravnih lica. Na ovom mestu mi ćemo se posebno baviti konkretnim poreskim olakšicama koje karakterišu porez na dobit pravnih lica i koje se uvode u cilju privlačenja odabranih vrsta investicija. Tako ovaj poreski oblik karakterišu poreski podsticaji koji se javljaju u sledećim oblicima⁷:

-
- 4 Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, Savremena administracija i Open Society Institute/Constitutional and Legislative Policy Institute, Beograd, str. 192. Uporedi: Marina Kesner-Škreb, *Pojmovnik javnih financija-porezni poticaji*, Financijska teorija i praksa 25 (4), Zagreb, 2001, str. 633-636.
- 5 Alex Easson - Eric M. Zolt, *Tax Incentives*, World Bank Institute, Washington D.C., 2003, str. 3.
- 6 Ibid. Uporedi: Alex Easson, , *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*
- 7 Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, str. 592; Alex Easson-Eric M. Zolt, *op.cit.*, str. 3. Uporedi: Marina Kesner-Škreb, *op.cit.*, str. 633.

- u pogledu poreskog obveznika, kao poresko oslobođenje;
- u pogledu poreske osnovice, kao odbitak;
- u pogledu visine obračunatog poreza, kao poreski kredit; i
- kao odlaganje plaćanja poreza.

Poresko oslobođenje (eng. *tax holiday*) definiše se kao potpuno oslobađanje od plaćanja poreza u određenom vremenskom periodu⁸. Modeliranje *tax holiday*-a uslovljeno je sledećim faktorima:⁹ (1) dužina vremenskog perioda za koji se *tax holiday* odobrava, (2) početak važenja poreskog oslobođenja (lat. *terminus a quo*) i (3) odnos poreskog oslobođenja sa olakšicama u vezi sa poreskom amortizacijom i prenošenjem gubitaka.

Koliko će poresko oslobođenje vremenski trajati zavisi, sa jedne strane, od korisnosti koju investitor dobija ovom olakšicom, i, sa druge strane, gubitaka koju fiskus pružanjem ovog oslobođenja trpi. Prethodno rečenom treba dodati da postoji sve jača tendencija produžavanju trajanja ovog oslobođenja koje se danas kreće i do 20 godina¹⁰. Tendencija uvođenja sve dužih poreskih oslobođenja ima uzroke u faktorima čija je priroda dvojaka: naime, sa jedne strane, kratki periodi nisu investitorima privlačni, i, sa druge strane, velike investicije uobičajeno zahtevaju nekoliko godina da profit tek počne da se realizuje, te u slučaju kratkog *tax holiday*-a, može isteći vreme za koje se on odobrava.

Početak trajanja poreskog oslobođenja može se vezati za jedan od sledećih momenata:¹¹ (1) dan inkorporisanja, (2) dan kojim počinje proizvodnja ili druga delatnost pravnog lica, (3) dan na koji preduzeće počne sa ostvarivanjem prvih prihoda i (4) dan na koji preduzeće počne da ostvaruje profit. Bez sumnje je da što je početak važenja poreskog oslobođenja dalji u vremenu, to je i ovaj poreski podsticaj »primamljiviji« potencijalnom investitoru.

Napred smo već naveli neka od mogućih izigravanja ovog oslobođenja, te, s tim u vezi, ne treba izostaviti i vezu poreskog oslobođenja sa odredbama o ubrza-

8 *International Tax Glossary*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1992, str. 261. i na internet adresi: <http://www.ibfd.nl/> opcija Tax Glossary Online; Jack M. Mintz, *Corporate Tax Holidays and Investment*, World Bank Economic Review, Vol. 4., No.1., The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, January 1990, str. 81.

9 Alex Easson, *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, str. 370.

10 *Per exemplum*, u poljskim specijalnim ekonomskim zonama investitorima se pruža puno poresko oslobođenje deset godina, dok narednih deset godina porez na dobit korporacija plaćaju po sniženoj (polovina standardne) poreskoj stopi. Šire vidi: Maciej Smetkowski, *Polish Special economic Zones as an Instrument of Regional and Industrial Policy*, WGISR, University of Warsaw, 2001.

11 Alex Easson, *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, str. 371.

noj amortizaciji i prenošenju gubitaka. *In brevi*, ključno je: da li se olakšice u vezi sa ubrzanom amortizacijom kumuliraju tokom perioda oslobođenja i tako realizuju nakon njegovog isteka, i da li se gubici ostvareni tokom perioda oslobođenja mogu prenositi unapred i ako mogu koliko dugo. Ova dva pitanja izuzetno su značajna. Ako bi se dozvolilo prenošenje gubitaka ostvarenih tokom perioda oslobođenja unapred, može se dogoditi da će proći još godina (nakon isteka *tax holiday*-a) kad će investitor prikazati oporezivi profit. S druge strane, ako bi se investitoru onemogućilo ovo prenošenje može se ispostaviti da je *tax holiday* zapravo imao negativan efekat po investitora.¹²

Poresko oslobođenje karakteriše njegova administrativna jednostavnost, i to kako iz ugla poreskih vlasti tako i poreskog obveznika. Međutim, ukoliko se tokom perioda oslobođenja od plaćanja poreza na dobit pravnom licu dozvoli da ostvarene gubitke prenosi unapred i da istovremeno koristi olakšice vezane za amortizaciju, onda će ono morati da vodi i prikaže knjige o ostvarenim prihodima, što *de facto* generiše administrativne troškove.

Ovim podsticajem mogu se privući brzoprofitirajuće mobilne, investicije¹³. Privlačenje drugih kategorija investicija ne treba oslanjati na ovaj instrument. Naglasimo, ipak, da ovaj zaključak stoji održiv i pod pretpostavkom da bi se duže poresko oslobođenje moglo oceniti kao atraktivan poreski podsticaj za velike investitore. Jer i pod takvom pretpostavkom otvorena bi bila pitanja vezana za velike gubitke fiskusa po osnovu oproštenog poreza, a ovo posebno što se isti gubitak državnog budžeta ne može niti unapred proceniti, niti dovesti u vezu sa vrednošću investicije te eventualno uporediti sa očekivanim koristima od takve investicije.

Valja napomenuti da je poresko oslobođenje u poreskoj teoriji najviše kritikovan, a, ipak, u praksi najviše primenjivan poreski podsticaj.

Ukoliko se poreskom obvezniku dozvoli da neke rashodne stavke uveća u odnosu na njihov stvarni iznos, direktno se utiče na smanjenje poreske osnovice¹⁴. Iz grupe olakšica koje se pružaju u vidu umanjenja poreske osnovice, a od neposrednog značaja za investitore, izdvaja se, investiciono odobravanje, (eng.

12 Ibid.

13 Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, str. 594.

14 U vezi sa ovim poreskim podsticajem specifičan je slučaj Hrvatske, u kojoj se sve do reforme sistema poreza na dobit pravnih lica 2000. godine, na predlog hajdelberške grupe stručnjaka, primenjivao vrlo specifičan investicioni podsticaj poznat kao "institut zaštitne kamate". Osnovicu poreza na dobit činila je razlika između vlastitog (sopstvenog) kapitala uloženog u delatnost na kraju i na početku razdoblja za koje se utvrđuje porez, uvećana, odnosno umanjena prema odredbama Zakona o porezu na dobit, koji je bio na snazi u Hrvatskoj do 2001. godine. Ostavljajući po strani druga uvećanja, odnosno umanjenja, koja su ovim pomenutim Zakonom bila predviđena, podvlačimo da je, da bi se podstakla ulaganja, osnovica poreza na

investment allowance) kojim se označava mogućnost da se za određeni procenat ulaganja, ili čak ukupnu vrednost ulaganja, umanjuje poreska osnovica. Ukoliko se umanjuje poreski dug, ova olakšica dobija oblik investicionog poreskog kredita. Investiciono odobravanje, uz primenu inicijalnog odobravanja, može postati podsticaj kojim će investitor praktično otpisati veći iznos nego što je vrednost investicije. Zbog svog značaja, investiciono odobravanje se pruža za sve forme kapitalnih investicija ili se (što je češći slučaj) ono ograničava na specifične forme investicionih ulaganja, kao što su tehnološki intenzivna ulaganja u određene aktivnosti. Radi ohrabrivanja ulaganja u sopstveni kapital, te rešavanja problema vezanih za utanjenu kapitalizaciju, čini se da bi bilo preporučljivo da se investiciono odobravanje omogući i posebno za ulaganja u osnovni kapital preduzeća, analogno oslobođenju ovakvog ulaganja od carinskih nameta.

U odnosu na poresko oslobođenje, investiciono odobravanje ima niz prednosti¹⁵. Ono nije učinjeno na neodređeno vreme, njegov trošak je lako odrediv i vezan za vrednost investicije. Nedostaci koji se vezuju za pružanje ovog podsticaja su: uticaj na izbor osnovnih sredstava i to na način da će preduzeća pre birati sredstva kraćeg veka trajanja, kako bi po osnovu njihove brze zamene ostvarili uslove za nova investiciona odobravanja, i problem vezan za moguće zloupotrebe (npr. uložena sredstva mogu biti precenjena, kako bi olakšica bila veća, a posebna opasnost je da uložena sredstva, nakon sticanja olakšica mogu biti izložena prodaji)¹⁶.

Olakšica zasnovana na kriterijumu reinvestiranja dobiti, takođe, se može pružiti u vidu umanjenja poreske osnovice. Ova olakšica omogućava investitoru da od oporezivog profita oduzme ceo ili deo reinvestiranog iznosa.

Ipak, može se postaviti pitanje opravdanosti ove olakšice. Naime, polazeći od pretpostavke da nakon učinjene inicijalne investicije, investitor odluku o naknadnim investicijama donosi u skladu sa poslovnim potrebama, može se doći

dobit bila umanjena za zaštitne kamate. Zaštitne kamate izračunavale su se ukamaćenjem vlastitog kapitala za zaštitnom kamatnom stopom. Zaštitna kamatna stopa utvrđivala se tako što se »stopa rasta proizvođačkih cijena industrijskih proizvoda poveća za 5% realnih godišnjih kamata«. Vlastiti kapital koji se uzimao u obzir pri obračunu zaštitnih kamata je bila knjigovodstvena vrednost vlastitog kapitala na početku razdoblja za utvrđivanje poreza: a) umanjena za knjigovodstvenu vrednost udela kod drugih pravnih lica na početku razdoblja oporezivanja i b) umanjena, odnosno uvećana za knjigovodstvenu vrednost udela otuđenih tokom razdoblja oporezivanja. Detaljnije vidi: Božidar Jelčić, Olivera Lončarić-Horvat, Jure Šimović, Hrvoje Arbutina, *Hrvatski fiskalni sustav(financijsko pravo - posebni dio)*, Birotehnika-CDO, Zagreb, 1999., str. 49.

15 Alex Easson, *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, str. 374.

16 Nenadić Jelena, *Poreski podsticaji stranim ulaganjima - mogućnosti i domašaji*, Pravo i privreda, br. 5-8/ 2002, str. 790-791.

do zaključka da investitorove postupke reinvestiranja ne treba dodatno nagradivati. Ukoliko zemlja-domaćin već pruža opšte olakšice u vezi sa poreskom amortizacijom, onda dodatno oslobađanje reinvestirane dobiti nije nužno. Štaviše, međunarodni poreski sistem ima u sebi ugrađene podsticaje za reinvestirane profite tamo gde su oni ostvareni, te praksa nikako nije i ne treba da bude njihova repatrijacija.

Olakšica kojom se samo odlaže plaćanje poreske obaveze predstavlja različite modalitete amortizacija. Kao posebni režimi amortizacije mogu se izdvojiti ¹⁷:

- metoda inicijalnog odobravanja (eng. *initial allowance*)
- metoda prevremene amortizacije
- metoda slobodne amortizacije i
- metoda ubrzane amortizacije

Metoda inicijalnog odobravanja predstavlja postupak kojim se obvezniku u prvoj godini po izvršenoj investiciji dopušta da može da odbije 100% ili nešto niži procenat vrednosti ulaganja. Prevremenom amortizacijom obvezniku se omogućava da po vlastitom izboru sprovede potpuni otpis nabavne vrednosti osnovnog sredstva u bilo kojoj godini, sem u prvoj godini po izvršenoj nabavci, dok se metodom slobodne amortizacije obvezniku dozvoljava da po svom nahođenju sprovede politiku otpisa. Konačno, metodom ubrzane amortizacije, otpis se vrši po stopama koje su više od onih koje su određene za neku od standardnih metoda amortizacije. Gubitak budžeta po osnovu odobravanja prava na ubranu amortizaciju nije veliki, jer se, da apostrofiramo i podsetimo, radi o olakšici koja samo odlaže poresku obavezu, ali je i ne umanjuje¹⁸. Ipak, bez obzira na konkretni metod amortizacije, a imajući u vidu da velike investicije po pravilu realizuju profit tek nakon određenih godina poslovanja, investitoru bi trebalo dopustiti fakultativnost (neobaveznost) za primenu neke od metoda, jer može biti slučaj da obavezna primena, npr. ubrzane amortizacije, *de facto* dovede do povećanja poreskog tereta.

Snižene stope PDPL, takođe, predstavljaju formu poreskog podsticaja, koji je relativno jeftin. Međutim, problem može nastati kada jedno preduzeće ostvaruje prihode iz više različitih izvora, te treba razgraničiti one koji podležu opštoj od onih koji podležu sniženoj poreskoj stopi.

Zaokružujući ovaj opšti deo teksta o poreskim podsticajima u sistemu poreza na dobit preduzeća, treba naglasiti da je svaki od modela, i u domenu određivanja investicija koje se žele privući, i u domenu konkretnog izbora podsticaja,

17 Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, str. 598.

18 Dejan Popović, *op.cit.*, str. 597.

umnogome značajno povezan sa zahtevima u vezi sa kontrolom. Rečju, precizno određivanje uslova za podvrgavanje preferencijalnom tretmanu podrazumeva ne samo unapred predviđanje administrativnih troškova kontrole, već i potrebna znanja i mogućnosti da se ta kontrola sprovede. Ukoliko su poreske vlasti unapred svesne da tu vrstu kontrole ne mogu obezbediti, onda sasvim otvoreno ostaje pitanje uvođenja podsticaja koji prete da postanu ne specijalni, već redovni režim u konkretnom sistemu.

U daljem tekstu analiziraćemo na koji način su Srbija i Crna Gora izvršile povezivanje određene potrebne vrste investicija i konkretne forme poreskog podsticaja.

2. OLAKŠICE U SISTEMU POREZA NA DOBIT PRAVNIH LICA

OLAKŠICE U VEZI SA OSNIVANJEM NOVIH PREDUZEĆA

Osnivanje novih preduzeća smatra se da je u funkciji oživljavanja privredne, odnosno ekonomske aktivnosti zemlje. I bez sumnje je da takva tvrdnja stoji kao ispravna sa ekonomskog stanovišta. Međutim, u praksi se pokazalo da priznavanje posebnih poreskih podsticajnih mera novoosnovanim preduzećima može biti neefikasno, pa čak i kontraproduktivno. Ovo, ponajpre, jer se takav poreski podsticaj karakteriše brojnim mogućnostima za zloupotrebe. Tako, već postojeći investitor, u nameri da proširi posao, jednostavno osniva novu filijalu koja će realizovati to proširenje aktivnosti, ili se prolongiranje poreskog oslobođenja zloupotrebljava transferom postojećih poslovnih sredstava na novu kompaniju, osnovanu s isključivim ciljem za dalje korišćenje poreskih privilegija, ili se može vršiti realokacija dobiti u oslobođeno preduzeće kroz ugovaranje transfernih cena.

Primeru radi, u Federaciji BiH¹⁹ i Makedoniji²⁰ se, međutim, uprkos navedenim ograničenjima, novoosnovanim preduzećima omogućava privilegovan poreski tretman.

19 U Federaciji BiH, umanjuje se porez na dobit za novoosnovano preduzeće i zadrugu, za prvu godinu poslovanja za 100% (kada se, faktički, radi o poreskom oslobođenju u punom iznosu), za drugu godinu poslovanja za 70% i za treću godinu poslovanja za 30%. Uslov neophodan za ostvarivanje prava na ovo oslobođenje je da obveznik posluje najmanje pet godina. Vidi: Zakon o porezu na dobit preduzeća federacije BiH (čl. 27), Zakon je dostupan na zvaničnom sajtu Vlade Federacije BiH na adresi: <http://bih.vlada.gov.ba> i sajtu Ministarstva finansija Vlade BiH <http://fipa.gov.ba>.

20 U Makedoniji poreski obveznik koji prvi put započinje privrednu aktivnost ima pravo na jednogodišnji poreski kredit u visini od 50% obračunatog poreza za godinu u kojoj ostvari

Makedonski zakonodavac pokušao je, primera radi, da osnivanjem novih preduzeća ne samo oživi tržište kapitala, već i odredi njihov privredni oblik. S tim u vezi, mi se možemo zapitati može li se, čak, uprkos potrebi za razvijanjem berzanskog tržišta, ovakva poreska podsticajna šema odrediti kao diskriminacija i onih privrednih formi, kao što su npr. partnerstva, odnosno društva sa ograničenom odgovornošću. Imajući u vidu argumentaciju vezanu za poresko targetiranje na »velike investitore«, čini nam se logično istu argumentaciju proširiti i na makedonski slučaj sa podsticanjem osnivanja akcionarskih društava. Naime, kako akcionarska društva po pravilu podrazumevaju privrednu formu koncentracije krupnog kapitala, ostaje nam da se zapitamo da li se ovakvom odredbom narušava princip vertikalne pravednosti u oporezivanju?

OLAKŠICE U VEZI SA ULAGANJEM U OSNOVNA SREDSTVA

Opređenje zakonodavca da stimuliše ulaganja u osnovna sredstva često je u praksi. Najčešći mehanizmi koji se u tom cilju koriste su investiciono odobravanje, odnosno poreski investicioni kredit. U uporednim poreskim zakonima često nalazimo ovu vrstu targetiranja. Tako se u Sloveniji odobrava poreska olakšica u visini od 20% izvršenog ulaganja u stalna osnovna sredstva, za koliko se može umanjiti poreska osnovica, pod uslovom da ovaj odbitak ne može biti veći od iznosa poreske osnovice²¹. Za dodatnih 20% izvršenog ulaganja (što, dakle, čini ukupnu olakšicu od 40% izvršenog ulaganja) poreska osnovica se može umanjiti ukoliko se radi o investicijama u dugoročnu opremu, u koju se uključuje i kancelarijska oprema, ali izuzev računarske opreme, s istim ograničenjem da ukupan odbitak ne može biti veći od ukupno obračunate poreske osnovice²². U Federaciji BiH, pravi se razgraničenje između ulaganja izvršenog u vlastitu proizvodnu delatnost, odnosno u ostale delatnosti obveznika. Naime, ukoliko obveznik izvrši ulaganje oporezive dobiti u investicije za vlastitu proizvodnu delatnost, poreska obaveza se umanjuje za iznos celokupnog ulaganja, dok ukoliko obveznik izvrši ulaganje oporezive dobiti u investicije za ostale vlastite delatnosti, poreska

profit. Uslov je da obveznik nastavi sa poslovanjem još najmanje tri godine od kada je iskoristio poresku olakšicu. Posebno, pravo na trogodišnji poreski kredit u iznosu od 50% ima pravno lice koje se nalazi na zvaničnom berzanskom listingu, a uslov za ostvarenje ovog prava je da tokom čitavog pomenutog trogodišnjeg perioda pravno lice ostane na zvaničnom berzanskom listingu. Vidi: Makedonski Zakon o porezu na dobit, *Službeni vesnik na Republika Makedonija*, br. 80/93, 33/95, 43/95, 71/96, 5/97, 28/98, 11/2001. Zakon je dostupan na zvaničnom sajtu Ministarstva finansija Vlade Republike Makedonije <http://finance.gov.mk>.

21 Slovenački Zakon o porezu na dobit pravnih lica (čl. 39., stav 1.). Zakon je preuzet iz *Zbirka davčnih predpisov, Dizi davki, Zbirka neuradno prečišćenih besedil*, uredil Ivan Simič, Davčno Zaobrabraževalni Inštitut, Ljubljana, 2003.

22 Slovenački Zakon..., čl. 39., stav 2.

obaveza se umanjuje najviše do 75% oporezive dobiti²³. Istina, u slučaju rešenja koje nalazimo u Federaciji BiH posredno se može zaključiti da se radi o targetiranju u osnovna sredstva. Poreskom obvezniku Republike Srpske, koji izvrši ulaganja u osnovna sredstva, kupovinu akcija ili udela u kapitalu u sopstveno ili drugo pravno lice, poreska osnovica se umanjuje za visinu ulaganja²⁴. Istovetno rešenje, prema kome se, dakle, dozvoljava 100% odbitak izvršenog ulaganja u osnovna sredstva nalazimo i u Makedoniji. Ipak, makedonski zakonodavac je restriktivniji u odnosu na postojeća rešenja iz Republike Srpske, jer odbitak dozvoljava u maksimalnom iznosu od 25% iznosa poreske osnovice²⁵.

Do reforme sistema poreza na dobit pravnih lica u Republici Crnoj Gori (rešenja su stupila na snagu 1. januara 2005. godine) Srbiju i Crnu Goru karakterisalo je zajedničko obeležje vezano za izbor investicionog poreskog kredita kao forme za podsticanje ulaganja u osnovna sredstva. Ipak, modeliranje ovog podsticaja bilo je učinjeno sa sledećim razlikama: srpsko rešenje i danas predviđa da se obvezniku koji izvrši ulaganje u osnovno sredstvo u sopstvenoj registrovanoj delatnosti obračunati porez umanjuje za 20% ulaganja izvršenog u toj godini, a odobreni poreski kredit ne može biti veći od 50% obračunatog poreza²⁶, dok je crnogorsko rešenje predviđalo poreski kredit u iznosu od 25% izvršenih ulaganja, s tim da on nije moglo biti veće od 30% obračunatog poreza²⁷. Posebno obeležje srpskog rešenja vezano je za mogućnost da se neiskorišćeni deo poreskog kredita može preneti u naredenih 10 godina²⁸. Ovakvo rešenje u mnogome intenzivira efekat investicionog poreskog kredita za ulaganja u nove tehnologije, čija realizacija pretpostavlja duži vremenski period²⁹. Od dana stupanja na snagu novog crnogorsko Zakona od porezu na dobit pravnih lica³⁰, dakle, 1. januara 2005. godine, pak, predviđeno je da se porez po odbitku neće plaćati na dividende i udele u dobiti koje su iskorišćene za uvećanje osnovnog kapitala poreskog obveznika³¹.

23 Zakon Federacije BiH..., član 28., stav 1. i 2.

24 Zakon o porezu na dobit Republike Srpske, (član 26.), Zakon je dostupan na zvaničnom sajtu Vlade Republike Srpske <http://vladars.net>.

25 Makedonski Zakon..., član 31.

26 Srpski Zakon o porezu na dobit preduzeća, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 25/2001, 80/2002, 43/2003, 84/2004, (član 48., stav 1.) Zakon je dostupan na zvaničnom sajtu Ministarstva finansija Vlade Republike Srbije <http://mfjn.gov.sr.yu>.

27 Crnogorski Zakon o porezu na dobit pravnih lica, *Službeni glasnik Republike Crne Gore*, br. 65/2001, 12/2002, član 30., stav 1. i 2.

28 Srpski Zakon..., član 48., stav 3.

29 Gordana Ilić-Popov, *Poreska reforma u funkciji ekonomskog i socijalnog oporavka Srbije*, Pravo i privreda, br. 1-4/2003., str. 36.

30 Crnogorski Zakon o porezu na dobit pravnih lica, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 65/2001, 12/2002, 80/2004.

31 Crnogorski Zakon o ..., čl. 29.

Kao što smo videli, uz razlike u izboru mehanizma, te visini poreske olakšice, u analiziranim rešenjima nalazimo da je opredeljenje većine država da podstiče ulaganja u osnovna sredstva. Ono je najšire u Republici Srpskoj, s tim da treba naglasiti da u konkretnoj zemlji drugih većih poreskih podsticaja nema. Zatim, u pogledu izbora sredstava kojima se ulaganje vrši, samo je slovenački zakonodavac precizirao da ova sredstva mogu poticati i iz kreditnih izvora, u kom slučaju se osnovno sredstvo mora nabaviti isključivo na bazi konkretnog finansijskog zajma³². U ostalim posmatranim državama ovo pitanje nije precizirano, te se može zaključiti da se ulaganje može izvršiti i iz kreditnih izvora³³. Iako je efekat *de facto* isti i u slovenačkom, i u drugim slučajevima, ocenjujemo da je potrebno, sa aspekta preciznosti i jasnosti, koji su, podsećamo, od posebnog značaja za investitore i same poreske obveznike, slediti slovenački primer.

Olakšice u vezi sa stranim ulaganjem

U vezi sa potrebom da se stimulišu strana ulaganja, suočavamo se, s jedne strane, sa željenim pozitivnim efektima stranih investicija, koje, bez sumnje, čine okosnicu i uslov ekonomskog oporavka i razvoja ne samo posmatranih zemalja, već i zemalja u tranziciji uopšte, ali se istovremeno, sa druge strane, njihovo privlačenje isključivim poreskim instrumentarijem vezuje za probleme tzv. »*round tripping-a*«, zatim diskriminaciju domaćih ulagača, i probleme vezane za transferne cene. Uverenja smo da se strani investitori, ipak, ne trebaju privlačiti isključivo poreskim merama. Smatramo da je mnogo efikasnije strane investitore ne izdvajati kao posebnu »poresku« ciljnu grupu, već im obezbediti tretman koji im, podjednako kao i domaćim ulagačima, garantuje pravnu sigurnost i stabilnost, transparentnost i jednostavnost.

Ilustracije radi, među državama-sukcesorima SFRJ, samo su Federacija BiH i Makedonija zadržale preferencijalni poreski tretman za strane ulagače. Tako se u Federaciji BiH, obvezniku u koga strana lica ulože kapital, čiji je udeo u ukupnom trajnom kapitalu preduzeća najmanje 20%, umanjuje porez u trajanju od pet godina od dana takvog ulaganja, srazmerno učešću stranog kapitala u ukupnom trajnom kapitalu poreskog obveznika³⁴. Makedonski zakonodavac, iako postavlja načelno isti uslov za odobravanje poreske privilegije, daleko je restriktivniji. Naime, predviđeno je da olakšica traje tri godine, ali samo pod dodatnim uslovom da nakon isteka ovog trogodišnjeg perioda obveznik koji je uživao olak-

32 Slovenački Zakon..., čl. 39., stav 3.

33 Uporedi: Gordana Ilić-Popov, *Poreska reforma u funkciji ekonomskog i socijalnog oporavka Srbije*, str. 36.

34 Zakon Federacije BiH..., član 29.

šicu mora nastaviti sa poslovanjem još najmanje tri godine³⁵. Iako se pomenutim ograničenjima, istina, sužavaju mogućnosti za zloupotrebe o kojima smo govorili, opisane olakšice i dalje ne možemo pozitivno oceniti. Naime, i dalje su domaći ulagači u nepovoljnijem poreskom položaju, a nastaju i dodatni troškovi izazvani dodatnom kontrolom poreskih obveznika.

U vezi sa podsticanjem stranih ulaganja posebno pominjemo crnogorski Zakon o kompanijama koje posluju pod posebnim uslovima³⁶. Kompanije koje posluju prema odredbama ovog Zakona osnivaju se radi: obavljanja međunarodne trgovine, izvoza domaćih proizvoda i usluga; pružanja finansijskih i nefinansijskih usluga, menadžment i konsalting usluga; pružanja usluga i obavljanja prometa i proizvodnje informacione tehnologije i usluga za promet nepokretnosti i pružanju usluga u proizvodnji i prometu filmova i druge audio-vizuelne produkcije, kao i drugih delatnosti koje se obavljaju u međunarodnim poslovnim centrima. Kompanije se osnivaju kao društva sa ograničenom odgovornošću ili kao akcionarska društva. Posebno, ove kompanije mogu se osnivati i kao anonimna društva. Ovim kompanijama pruža se čitav niz poreskih oslobođenja i olakšica, a posebno u vezi sa porezom na dobit, porezom na dohodak građana koji plaćaju zaposleni u kompaniji, porezom na imovinu, carinama i porezom na promet.

Porez na dobit ovih, *off-shore* kompanija plaća po stopi od 2,5% na dobit koja se utvrđuje tako što se od ukupnih prihoda odbiju rashodi, izdaci i troškovi kompanije nastali radi ostvarivanja ukupnog prihoda. Tako utvrđena dobit se dodatno umanjuje za iznos sredstava iz dobiti uloženi u investicije u Crnoj Gori³⁷.

Kompanija ne plaća ni carine, akcize i porez na promet proizvoda i usluga neophodnih za obavljanje njene delatnosti, kao ni porez na promet nepokretnosti za zemljište i poslovne zgrade koje služe za obavljanje njene delatnosti. Strano fizičko lice koje je zaposleno kod kompanije, kao i strano fizičko lice koje stekne prebivalište u Republici Crnoj Gori takođe je oslobođeno od plaćanja carina (i svih drugih uvoznih dažbina) i poreza na promet automobila, jahti, brodova, opreme za domaćinstvo i druge tehničke robe i nameštaja koji služi za njegovu upotrebu i upotrebu članova njegove uže porodice. Kao i kompanija, ni strano fizičko lice zaposleno u njoj ne plaća porez na promet nepokretnosti na zemljište i zgrade koje služe njegovim stambenim potrebama i potrebama članova njegove porodice³⁸.

35 Makedonski Zakon..., član 33., stav 5.

36 **Službeni list Republike Crne Gore**, br. 23/96.

37 U Zakonu se navodi da će se propisom Vlade bliže utvrditi izdaci i troškovi kompanije učinjeni radi stvaranja ukupnog prihoda.

38 Sva nepokretna imovina koja je oslobođena od plaćanja poreza može biti otuđena pod uslovom da se plati porez na promet za koji je važno oslobođenje prilikom nabavljanja te imovine.

Kompanija ne plaća porez na imovinu (objekti i zemljište) u Republici Crnoj Gori koja služi za obavljanje njene delatnosti. Oslobođenje se odnosi i na strano fizičko lice zaposleno u kompaniji, odnosno strano fizičko lice koje je steklo prebivalište u Crnoj Gori za objekte i zemljište koji služe njegovim stambenim potrebama i potrebama članova njegove uže porodice.

Porez na zarade zaposlenih u kompaniji plaća se po sniženoj stopi od 5%.

Kompanija, odnosno strana fizička lica zaposlena u njoj oslobođeni su i od plaćanja administrativne i boravišne takse, kao i svih lokalnih prireza.

Strano fizičko lice zaposleno u kompaniji, odnosno strano fizičko lice koje stekne prebivalište u Crnoj Gori oslobađa se i plaćanja poreza na nasleđe i poreza na kapitalnu dobit koju ostvari na teritoriji Republike, a njegovi prihodi od penzija oporezuju se po stopi od 2%. Konačno, svi prihodi od investicija i drugi prihodi koje ovo lice ostvari iz izvora van teritorije SRJ oporezuju se stopom od 5%.

Poslovanje kompanija koje ostvare ukupan godišnji prihod veći od 1.500.000 USD, odnosno dobit za oporezivanje veću od 100.000 USD podleže reviziji.

Iako je »sudbina« ovog Zakona i dalje neizvesna³⁹, on pretpostavlja specifične investicione podsticaje usmerene na strane investitore, ali po našoj oceni, obeležen je brojnim nepreciznostima. Trenutno, prema odredbama ovog Zakona, u Crnoj Gori posluje nepoznati broj banaka, a ni o približnom broju kompanija nismo uspeli da dobijemo pouzdan podatak.

OLAKŠICE U VEZI SA »VELIKIM« ULAGANJEM

Shvatanje prema kome su »veliki ulagači najbolji ulagači« vodi ustanovljavanju posebnih kriterijuma za dobijanje poreskog oslobođenja, koji se, u prvom redu, odnose na dostizanje određene vrednosti investicije. Novčani izraz investicije različit je od zemlje do zemlje, a u nekima je dodatno određen i posebnom vrstom investicija. Kao ilustraciju navodimo primere Bugarske, Slovačke Republike (5 miliona dolara), Koreje (100 miliona dolara), Turske (250 miliona dolara) i specifičan primer Jermenije, koja je granični iznos preferencijalne investicije bila postavila na čak 500 miliona dolara, što je bilo krajnje nerealno, imajući u vidu da je ukupan priliv stranih direktnih investicija za ovu zemlju u periodu 1993-1998. godine bio ispod 500 miliona.

Poresko privlačenje »velikih investitora« često znači suštinsko favorizovanje stranih investitora (sposobnih da ulože tako visoke iznose) u odnosu na domaće. Neretko se, čak, novčana vrednost investicija, kao kriterijum za odobrenje poreskog podsticaja, određuje prema tačno određenom investitoru⁴⁰, dok se ponekad,

39 Jer je ovaj Zakon ocenjen kao neustavan od strane Ustavnog suda republike Crne Gore.

40 To je bio slučaj u Ukrajini (Daewoo), a slična mera bila je proglašena i u Rumuniji 1996. godine, gde je poresko oslobođenje bilo usmereno na investicije vredne preko 500 miliona dolara (Daewoo).

otvoreno odustaje od namere da se privlačenje konkretnog (velikog) investitora »obuče« u opšte zakonske kriterijume, te se pribegava neposrednim pregovorima sa investitorom o poreskim privilegijama.

Međutim, postavljanje ovakvih zakonskih uslova teško se može ekonomski opravdati. Podsetimo, postoji stanovište da su ekonomski prihvatljivije dve investicije od tri miliona dolara, nego jedna od pet miliona dolara, a sa druge strane, samo će u sasvim zanemarivom broju slučajeva investitor biti spreman da značajnije uvećava investiciju, kako bi se »kandidovao« za poreske privilegije. Umesto toga investitor će se pre okrenuti »naduvavanju« vrednost uložениh sredstava. Ilustracije radi, investitori će se pre odlučiti na ulaganje intelektualne imovine, nego licenci. Otvoriće se pitanje verifikovanja stvarnih vrednosti, koje najčešće sprovede državne Agencije za strana ulaganja, što dalje znači ne samo a priori posedovanje posebnih znanja za ovakve procene, već i dodatna administrativna opterećenja. Posebno, ovakva vrsta kriterijuma za ostvarivanje potpunog poreskog oslobođenja u određenom vremenskom periodu može asocirati na postojanje određene veze između trajanja oslobođenja i vrednosti investicije. Iako, po pravilu, takva veza ne postoji, a ako bi se ona i ustanovila, nema sumnje da bi to bila krajnje neefikasna mera⁴¹.

Konačno, odobravanje poreskih privilegija »velikim investitorima« može se tumačiti i na način da se njime narušava princip vertikalne pravičnosti u oporezivanju, jer se poresko oslobođenje daje onim poreskim obveznicima, koji bi na osnovu velikog kapitala bili sposobni da lakše podnesu teret plaćanja poreza, za razliku od »slabijih« poreskih obveznika koji ostaju uskraćeni za poreske podsticaje⁴².

Republika Srbija, slično Hrvatskoj, usmerila je posebne poreske privilegije na privlačenje tzv. velikih investitora. Iako je kao dodatni uslov za dobijanje desetogodišnje poreske privilegije, predviđeno zapošljavanje određenog broja novih radnika, forme ovog poreskog podsticaja su različite. Tako su u Hrvatskoj u primeni različite snižene poreske stope⁴³, a u Srbiji potpuno poresko oslobođenje.

41 Alex Easson, *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, str. 374; isto: Jelena Nenadić, *Poreski podsticaji stranim ulaganjima, mogućnosti i domašaji*, str. 784.

42 Gordana Ilić-Popov, *Poreska reforma u funkciji ekonomskog i socijalnog oporavka Srbije*, str. 39.

43 U Hrvatskoj se pravo na desetogodišnju poresku privilegiju ostvaruje na sledeći način:

- na dobit ostvarenu od ulaganja koja iznosi najmanje 10 miliona kuna, porez se plaća po stopi od 7%, uz uslov da se u tom desetogodišnjem razdoblju osigura zapošljavanje najmanje 30 zaposlenih, otpočevši od isteka prve godine ulaganja,
- na dobit ostvarenu od ulaganja koja iznosi više od 20 miliona kuna, porez se plaća po stopi od 3%, uz uslov da se u tom desetogodišnjem razdoblju osigura zapošljavanje najmanje 50 zaposlenih, otpočevši od isteka prve godine ulaganja
- na dobit ostvarenu od ulaganja koja iznosi više od 60 miliona kuna, porez se plaća po stopi od 0%, uz uslov da se u tom desetogodišnjem razdoblju osigura zapošljavanje najmanje 75 zaposlenih, otpočevši od isteka prve godine ulaganja.

U Srbiji se oslobađa plaćanja poreza na dobit obveznik koji u svoja osnovna sredstva, odnosno u čija osnovna sredstva drugo lice uloži više od 600 miliona dinara, srazmerno tom ulaganju⁴⁴. Obveznik je, takođe, dužan da u periodu ulaganja dodatno zaposli na neodređeno vreme najmanje 100 lica, a poresko oslobođenje će se, u slučaju ispunjenja pomenutih uslova, primenjivati od prve godine u kojoj je ostvarena oporeziva dobit⁴⁵.

Srpski zakonodavac može se oceniti kao konkurentniji u privlačenju »velikih investitora« u odnosu na crnogorskog. Ipak, kako naš zaključak podleže krajnjoj relativnosti, ostajemo na stanovištu da je Srbija, predviđanjem posebnih poreskih režima za »velike investicije«, unela nepotrebnu komplikovanost i diskriminaciju domaćih investitora.

OLAKŠICE U VEZI SA ULAGANJEM U NEDOVOLJNO RAZVIJENA PODRUČJA

Podsećajući na razloge koje smo prethodno opisali u vezi sa usmerenjem investitora na nerazvijena područja zemlje, te posebno problem koji se zbog mehanizma transfernih cena može javiti, pogledaćemo na koji način su Srbija i Crna Gora izvršile ovo usmeravanje. Različitosti u izabranim načinima, možda najbolje odslikavaju koja i kakva veza može postojati u relacijama između opredeljenja za određenom (istom) vrstom investicija i različitih formi poreskih podsticaja koje se u tom cilju koriste.

Srpski zakonodavac poreske obveznike, koji obavljaju delatnost na područjima od posebnog interesa oslobađa od plaćanja poreza na dobit za period od pet godina, ali samo uz kumulativno ispunjenje sledećih uslova:

- da je u osnovna sredstva obveznika uloženo više od šest miliona dinara,
- da obveznik koristi 80% vrednosti osnovnih sredstava u registrovanoj delatnosti na području od posebnog interesa,
- da u periodu ulaganja obveznik dodatno zaposli na neodređeno vreme najmanje pet lica,
- da najmanje 80% zaposlenih na neodređeno vreme ima prebivalište i boravište na području od posebnog interesa⁴⁶.

Uslov koji se posebno apostrofira odnosi se na zahtev da se u iznos ulaganja od 6 miliona dinara ne uračunava vrednost opreme koja je već u upotrebi u Republici⁴⁷.

Sem toga, u Srbiji je predviđen i poreski kredit za obveznika koji je ostvario dobit u novoosnovanoj poslovnoj jedinici u nedovoljno razvijenim područjima

44 Srpski Zakon..., član 50a.

45 Srpski Zakon..., član 50a.

46 Srpski Zakon..., član 50b.

47 Srpski Zakon..., član 50d.

zemlje, u trajanju od dve godine, srazmerno učešću tako ostvarene dobiti u ukupnoj dobiti preduzeća⁴⁸.

Razvoj nedovoljno razvijenih opština u Crnoj Gori pospešuje se odobravanjem trogodišnjeg poreskog oslobođenja svim novoosnovanim pravnim licima u ovim opštinama, počev od dana upisa pravnog lica u sudski registar⁴⁹.

Interesantno je uputiti i na rešenja u Republici Hrvatskoj. Naime, Područja »posebne državne skrbi« u Hrvatskoj formirana su kao područja koja su posebno pogođena štetom koju je prouzrokovao rat⁵⁰. Ta su područja osnovana radi podsticanja njihovog bržeg razvoja, te zato u Hrvatskoj imaju povlašćeni položaj u finansiranju. Opredeljenje zakonodavca da izvrši uticaj na ulaganje u područja »posebne državne skrbi« u Hrvatskoj je učinjeno mehanizmom *snižениh poreskih stopa*. Uz zahtev za kumulativnim ispunjenjem uslova da poreski obveznik obavlja delatnost na području posebne »državne skrbi«, te da na neodređeno vreme zapošljava više od pet zaposlenih, pri čemu više od 50% zaposlenih ima prebivalište i boravi na pomenutom području, obvezniku se porez obračunava primenom sniženih poreskih stopa i to:

- 25% od propisane poreske stope na području prve skupine,
- 50% od propisane poreske stope na području druge skupine i
- 75% od propisane poreske stope na području treće skupine⁵¹.

Počev od 2000. godine i narednih pet godina, ukoliko obveznik delatnost obavlja na području grada Vukovara u pomenutom periodu ima pravo na potpuno poresko oslobođenje, a od 2005. godine porez na dobit plaća po sniženoj stopi u visini od 25% od redovne⁵².

Komparativnom analizom rešenja možemo izvesti nekoliko zaključaka.

Prvo, u pogledu izbora forme poreskog podsticaja, ocenjujemo da je, zbog administrativne jednostavnosti, najbolje rešenje sniženih poreskih stopa koje nalazimo u Hrvatskoj. Najlošije rešenje je ono koje nalazimo u crnogorskom poreskom zakonu. Radi se o »školskom primeru« za najšire moguće zloupotrebe koje se otvaraju kada se poresko oslobođenje pruža novoosnovanim pravnim licima.

Drugo, sa teorijskog aspekta posmatranim rešenjima se kombinuje podsticanje razvoja nerazvijenih područja sa rešavanjem problema zaposlenosti (Srbija), odnosno osnivanjem novih pravnih lica (Crna Gora). Međutim, kako je sa-

48 Srpski Zakon..., član 47.

49 Crnogorski Zakon..., član 31.

50 Katarina Ott-Anto Bajo, *Lokalne financije i lokalni proračuni u Hrvatskoj - godinu dana poslije* (u: *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj - zbornik radova Foruma o fiskalnoj decentralizaciji*, Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe (FDI), Budimpešta i Institut za javne financije, Zagreb, 2002, str. 109).

51 Hrvatski Zakon..., član 13., stav 1.

52 Hrvatski Zakon..., član 13., član 14., stav 1.

mo ekonomsko određenje pojma nerazvijenog područja vezano, između ostalog, za visoke stope nezaposlenosti, uvođenje ovog dodatnog kriterijuma ne možemo kritikovati sa pozicija ekonomske racionalnosti, već samo dodatne poreske administrativne komplikovanosti i povećanja troškova. Sa druge strane, uvođenje kriterijuma osnivanja novih pravnih lica kao modela ekonomske stabilizacije nerazvijenih područja u poreskom svetlu je krajnje loš izbor, jer su opasnosti od zloupotreba u tom slučaju daleko veće i premašuju eventualne očekivane koristi, te takav dodatni kriterijum ne možemo oceniti kao pozitivan.

Treće, opredeljenje srpskog zakonodavca da uvede dodatni kriterijum za nerazvijena područja u vidu veličine ulaganja, i to uz poseban uslov o opremi koja se ulaže (koja do ulaganja nije bila u upotrebi), ocenjujemo pogrešnim. Prema našem uverenju, to »dodatno opterećuje« investitora, koji uz pretpostavku o sposobnosti velikog ulaganja može ekonomski racionalnije odlučiti da veliku investiciju učini na razvijenijem, odnosno ekonomski prosperitetnijem području. Ovo posebno imajući u vidu da su i pomenute zemlje, a i mnogobrojne zemlje iz okruženja, u kontekstu intenzivnog procesa poreske konkurencije, učinile poreski vrlo podsticajno targetiranje na tzv. »velike« investitore.

OLAKŠICE U VEZI SA RAZVOJEM MALIH I SREDNJIH PREDUZEĆA

Razvoj malih i srednjih preduzeća prepoznat je kao ključ ekonomskog razvoja ne samo za privredu zemalja u tranziciji, već i dalji razvoj privrede Evropske unije⁵³. Tako je u Evropskoj uniji razvoj malih preduzeća označen kao »najbolji način da se odgovori novim zahtevima tržišta, pomogne u rešavanju pitanja nezaposlenosti i ojača socijalni i regionalni razvoj«⁵⁴. Pomenimo da italijanski model ekonomskog razvoja započet sedamdesetih godina XX veka predstavlja eklatantan primer o tome koliko pozitivan uticaj tzv. »mali biznis« može imati za nacionalnu ekonomiju⁵⁵.

53 Tako se u evropskoj Povelji o malim preduzećima mala preduzeća prepoznaju kao »kičma razvoja evropske ekonomije«. Šire vidi: *European Charter for Small Enterprises*, dostupno na internet adresi http://europa.eu.int/comm/enterprise_policy/charter/index.ttm#european, Model Deklaracije o definiciji malih i srednjih preduzeća – *Model Declaration Regarding the qualification as an SME* dostupan na internet adresi http://europa.eu.int/lex/pri/en/oj/dat/2003/c_118/c_11820030520en000515.pdf

54 Vidi: *European Charter for Small Enterprises*, dostupno na internet adresi http://europa.eu.int/comm/enterprise_policy/charter/index.ttm#european.

55 Valja ukratko podsetiti na iskustvo Italije, koja je sredinom sedamdesetih godina otpočela dinamičan ekonomski razvoj zasnovan na razvoju malih i srednjih preduzeća. Naime, severni italijanski regioni (naročito Trentino i Alto Adige) krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina XX veka bili su opterećeni ne samo dubokim ekonomskim problemima, koje je na socijalnom planu karakterisalo opšte siromaštvo njihovih stanovnika, već i teškim

Pojam malih, odnosno srednjih preduzeća u literaturi nije jedinstveno određen, a u granicama Evropske unije čine se napori da se ovaj pojam definiše⁵⁶. Najčešće, ovaj pojam definiše se imajući u vidu, pre svega, prosečan broj zaposlenih, zatim, obim i veličinu prometa, ukupan iznos dobiti i dr.

Osnovne prednosti i nedostaci vezani za poslovanje ovih preduzeća su:⁵⁷

Zasnovana na *konceptu ekonomije obima* ekonomska teorija ukazuje na sklonost ka povećanju veličine preduzeća i tržišnoj koncentraciji, a stalna potreba za novim kapitalno intenzivnim tehnologijama favorizuje veća preduzeća;

Strukturna reorganizacija privrede i veća fleksibilnost. Mala i srednja preduzeća pokazuju sposobnost bržeg prilagođavanja cikličnim kretanjima u privredi;

Sposobnost za unošenje inovacija. Malim i srednjim preduzećima treba pružiti neposrednu korist od istraživačkih napora. Ipak, mala preduzeća se po pravilu suočavaju sa problemima u prikupljanju informacija vezanih za razvoj proizvodnje i tržišna kretanja;

Finansiranje. Pristup finansijskim izvorima za ova preduzeća u mnogome je otežan, a ovo posebno kada se radi o dobijanju kredita.

Pregled osnovnih nedostataka sa kojima se mala preduzeća suočavaju navodi nas na zaključak da mere poreske politike ne moraju biti najpogodniji instrument njihovog razvoja (npr. poreskim instrumentarijem ne mogu se omogućiti bankovni krediti; distorzivan uticaj na alokaciju resursa; netransparentnost itd.)⁵⁸. Ipak, uporedna analiza rešenja pokazuje da zemlje Evropske unije preduzimaju različite poreske mere u cilju razvoja malih i srednjih preduzeća⁵⁹, a u Evropskoj Povelji o malim preduzećima navodi se da »pravni, fiskalni i admini-

političkim sukobima, koje je neretko pratio i terorizam (karakterističan primer su česti međunacionalni sukobi, koji su bili obeleženi brojnim terorističkim aktima u gradu Bolzano u regionu Alto Adige). Usmeravajući se na isključivi razvoj malih i srednjih preduzeća ovi regioni, danas, ne samo da su lokomotiva italijanske ekonomije, već pripadaju uskoj grupi najbogatijih evropskih regiona.

56 Vidi: Evropski Model Deklaracije o definiciji malih i srednjih preduzeća – *Model Declaration Regarding the qualification as an SME* dostupan na internet adresi http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_118/c_11820030520en000515.pdf.

57 *Taxation and Small Business*, OECD, Paris, 1994, str. 12 (preuzeto iz: Gordana Ilić-Popov, *Mogućnosti, prepreke i konkurentnost malih i srednjih preduzeća-opšti i poreski aspekti*, Pravo i privreda, br. 5-8/2003, str. 406-408). Uporedi: *European Charter for Small Enterprises*, dostupno na internet adresi http://europa.eu.int/comm/enterprise_policy/charter/index.ttm#european.

58 *Taxation and Small Business*, str. 19-20 (preuzeto iz: Gordana Ilić-Popov, *Mogućnosti, prepreke i konkurentnost malih i srednjih preduzeća-opšti i poreski aspekti*, 411).

59 Vidi: *European Tax Handbook*, 2001.

strativni okvir« moraju ići u susret preduzetničkoj aktivnosti u malim preduzećima⁶⁰.

Ostavljajući po strani podsticajne mehanizme koje možemo naći u sistemima drugih poreskih oblika, a vezano za razvoj malih i srednjih preduzeća, mi ćemo se usredsrediti na poreske olakšice u sistemu PDPL.

Srpski zakonodavac daje posebnu poresku olakšicu malim i srednjim preduzećima. Naime, da bi se stimulisao razvoj malih i srednjih preduzeća poreski kredit za ulaganja u osnovna sredstva u sopstvenoj registrovanoj delatnosti predviđen je u većem iznosu i to 40% izvršene investicije (za ostala preduzeća 20%), s tim da umanjeње obračunatog poreza na dobit u godini u kojoj je izvršeno ulaganje ne može da bude veće od 70%⁶¹.

Proširujući uporednu analizu na zemlje Evropske unije videćemo da se, primera radi, u Belgiji, Francuskoj, Španiji, Velikoj Britaniji poreska olakšica malim i srednjim preduzećima pruža kroz snižene poreske stope⁶².

Oslanjajući se, pre svega, na prepoznatljivo italijansko ekonomsko iskustvo sa malim i srednjim preduzećima, zemlje u tranziciji, neprekidno, dodali bismo i opravdano, rade na razvoju ovog ekonomskog sektora. Međutim, opredeljenje srpskog zakonodavca da ovaj razvoj stimuliše i prethodno opisanim poreskim podsticajem, ipak, ne možemo oceniti kao pozitivno. Ovo, ponajpre, podsećajući da se pružanjem specifičnih poreskih pogodnosti samo malim i srednjim preduzećima distorzivno deluje prema velikim kompanijama, pa se one, po pravilu, dele na manje celine⁶³.

OLAKŠICE U VEZI SA REŠAVANJEM PROBLEMA NEZAPOSLENOSTI

Jedan od gorućih problema zemalja u tranziciji vezan je za rastuću nezaposlenost nastalu nakon sloma socijalističkih režima. Pored instrumenata ekonomske i socijalne politike koji se u cilju rešavanja ovog problema koriste, i poreski zakoni, po pravilu, pružaju podsticaj zapošljavanju novih radnika. Smanjenje poreza na platni fond i olakšice u vezi sa doprinosima za socijalno osiguranje ponekad se daju kao podsticaj investicijama na područjima visoke nezaposlenosti ili uz uslov zapošljavanja posebnih kategorija stanovništva (npr. mladi ili invalidna lica). U Sloveniji preduzeća koja zapošljavaju min. 40% invalidnih lica ne pla-

60 Vidi: *European Charter for Small Enterprises*, dostupno na internet adresi: http://europa.eu.int/comm/enterprise_policy/charter/index.ttm#european.

61 Srpski Zakon o..., član 48., stav 2.

62 Vidi: *European Tax Handbook 2002*, str. 212, 555, 656 (preuzeto iz: Gordana Ilić-Popov, *Mogućnosti, prepreke i konkurentnost malih i srednjih preduzeća - opšti i poreski aspekti*, str. 413).

63 *Taxation and Small Business*, str. 67-70 (preuzeto iz: Gordana Ilić-Popov, *Mogućnosti, prepreke i konkurentnost malih i srednjih preduzeća - opšti i poreski aspekti*, str. 414).

ćaju porez na platni fond⁶⁴. U Mađarskoj se odobrava umanjene poreske osnovice za ukupno uplaćene doprinose za socijalno osiguranje novozaposlenim licima za prvu godinu njihovog rada, s tim da se novozaposlenima ne smatraju lica koja su prethodno u istom preduzeću bila otpuštena⁶⁵.

U sistemu PDPL poznat je primer u kome se poresko oslobođenje pruža za zapošljavanje invalidnih lica. Čini se da je vrlo jednostavno preduzećima da pribegnu zloupotrebama: na primer, softverska firma u nameri da ostvari uslov za oslobođenje, može zaposliti 10 invalidnih domara pružajući im minimalnu platu, a ostvarujući poresku olakšicu. Zbog toga smo mišljenja da se problem nezaposlenosti, efikasnije rešava oslobođenjima od poreza na platni fond ili odobravanjem odbitka za učinjene troškove obuke i profesionalnog usavršavanja zaposlenih.

Crnogorski zakonodavac ne pruža poseban poreski podsticaj zapošljavanju invalidnih lica u sistemu PDPL, dok se u Srbiji oslobađa plaćanja poreza na dobit preduzeća preduzeće za radno osposobljavanje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje invalidnih lica, srazmerno učešću tih lica u ukupnom broju zaposlenih⁶⁶.

Posebno u Srbiji se obvezniku koji na neodređeno vreme zaposli nove radnike, obračunati porez na dobit umanjuje za iznos koji čini 100% bruto plata, uvećanih za pripadajuće javne prihode⁶⁷. Olakšica se pruža za period od dve godine, s tim da se smanjenjem broja zaposlenih, kojim se gubi pravo na poresku olakšicu, smatra samo prestanak radnog odnosa po osnovu otkaza ugovora o radu od strane poslodavca⁶⁸. To se može objasniti činjenicom da preduzeće ne može da utiče na jednostrani raskid radnog odnosa od strane zaposelnog, te da zato ne treba da trpi gubitak prava na poresku olakšicu⁶⁹.

Sa druge strane, crnogorskom poreskom obvezniku, koji u poslovnoj godini na neodređeno vreme, a najmanje dve godine zaposli nove radnike, poreska osnovica se smanjuje za iznos isplaćenih zarada novozaposlenih radnika, uvećanih za doprinose za obavezno socijalno osiguranje koje plaća poslodavac, a pravo na umanjene poreske osnovice poreski obveznik Crne Gore može koristiti godinu dana od zaposlenja novog radnika⁷⁰.

64 Podatak preuzet sa sajta Vlade Republike Slovenije, Ministarstvo finansija, deo Taxation in Slovenia, February 2002

65 PriceWaterHouseCoopers "Doing business and Investing in Hungary", March 2000, str.11

66 Srpski Zakon..., čl. 46.

67 Srpski Zakon..., član 49., stav 1.

68 Srpski Zakon..., član 49., stav 2. i 3.

69 Gordana Ilić-Popov, *Poreska reforma u funkciji ekonomskog i socijalnog oporavka Srbije*, str. 36.

70 Crnogorski Zakon...čl. 30.

Uporednom analizom rešenja u državama susedima Srbije i Crne Gore, možemo zaključiti da je se ovakav poreski podsticaj gotovo po pravilu nalazi u uporednom poreskom pravu⁷¹

2.8. PRENOŠENJE POSLOVNIH GUBITAKA

Prenošenje poslovnih gubitaka unapred ima efekat odbitka od poreske osnovice u godinama u koje se gubici prenose⁷². O odnosu prema drugim formama poreskih olakšica koje prenošenje poslovnih gubitaka može imati zbog svog vremenskog prostiranja u budućnost već smo govorili. Pogledajmo na koji rok se ono odobrava u izabranim zemljama.

Prenošenje poslovnih gubitaka odobrava se u svim tranzicionim zemljama sem u Republici Srpskoj gde je, ono, međutim, izričito zabranjeno⁷³. S tim izuzetkom, period za koji se prenošenje poslovnih gubitaka unapred odobrava kreće se od 3 godine, koliko iznosi u Makedoniji⁷⁴ do perioda od, čak, 10 godina za koliko je ono omogućeno u Srbiji⁷⁵. U Crnoj Gori, kao i u Sloveniji, Hrvatskoj i Federaciji BiH, prenošenje poslovnih gubitaka odobrava se za isti period, koji traje pet godina⁷⁶. Iako je rok za prenošenje poslovnih gubitaka u razvijenim tržišnim eko-

71 U Sloveniji se poreska osnovica umanjuje za 30% isplaćenih zarada novozaposlenim pripravicima tokom prve godine njihovog rada, uz uslov da oni moraju ostati u radnom odnosu najmanje dve godine, te da se radi o novozaposlenima koji su pre zasnivanja radnog odnosa najmanje šest meseci proveli na birou za zapošljavanje. U situaciji kada se radi o zapošljavanju invalidnih lica, olakšica se pruža u visini od 50% isplaćenih zarada invalidnim licima, a ukoliko se radi o invalidima sa 100% telesnim oštećenjem, odnosno gluvonemim osobama, olakšica se daje u iznosu od 70% isplaćenih zarada. Ali bez obzira na kategoriju novozaposlenih ili invalidnih lica, olakšica ne može biti veća od poreske osnovice.

U Hrvatskoj se olakšica u trajanju od godinu dana pruža u vidu dodatnog umanjenja poreske osnovice za iznos plata i plaćenih doprinosa novozaposlenih radnika, a ukoliko se radi o novozaposlenim invalidnim licima poreska olakšica se može koristiti tri godine računajući od dana njihovog zaposlenja. Posebno, ukoliko se radi o poreskom obvezniku koji obavlja delatnost profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom porez na dobit se plaća u visini od 25% propisane poreske stope.

U Federaciji BiH, isto kao i u Republici Srpskoj poreska olakšica u vidu punog poreskog oslobođenja pruža se samo za slučaj upošljavanja invalidnih lica, i to: u Federaciji BiH ukoliko preduzeće zapošljava više od 50% zaposlenih invalidnih lica, odnosno u Republici Srpskoj ukoliko se radi o pravnom licu koje je registrovano i obavlja delatnost radnog osposobljavanja, profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja invalidnih lica.

72 Gordana Ilić-Popov, *Poreska reforma u funkciji ekonomskog i socijalnog oporavka Srbije*, str. 40.

73 Zakon Republike Srpske..., član 20.

74 Makedonski Zakon..., član 23-a.

75 Srpski Zakon..., član 32.

76 Slovenački Zakon..., član 34., Hrvatski Zakon..., član 9., Zakon Federacije BiH..., član 19., Zakon Republike Crne Gore..., član 25.

nomijama najčešće neograničen⁷⁷, napomenimo da je za zemlje u okruženju on uobičajeno 5 godina⁷⁸, te rešenje srpskog zakonodavca u ovom pogledu šalje jasan signal investitorima o konkurentnijem poreskom okruženju Srbije⁷⁹.

PORESKA STOPA

Poslednja decenija XX veka obeležena je neprekidnim padom stope poreza na dobit⁸⁰. U kontekstu poreske konkurencije⁸¹, mišljenja smo da poreske stope predstavljaju najefikasniji poreski podsticaj⁸². Imajući u vidu faktore vezane za investicionu pozicioniranost jedne zemlje u odnosu na druge, te ulogu koju u tom pozicioniranju imaju poreski sistem uopšte, i posebno PDPL, neretko se stepen konkurentnosti sistema PDPL simplifikuje na način da se samo poreska stopa (i to, zakonska poreska stopa) proglašavaju za dominantni kriterijum utvrđivanja stepena konkurentnosti sistema PDPL. S tim u vezi, treba posebno podsetiti da je "fiktivna porezna konkurentnost vezana za fiktivno porezno opterećenje. Pod realnom poreznom konkurentnošću razumijeva se ukupno, stvarno i konačno porezno opterećenje, tj. efektivna porezna stopa (koja osim bročanih pokazatelja fiktivnog poreznog opterećenja sadrži i sve ostale parametre iz porezne legislative koji utječu na veličinu realnoga i konačnoga poreznog opterećenja poreznog obveznika, npr. vrsta, struktura, trajnost, signifikantnost pojedinih pribojnih i odbitnih stavki pri utvrđivanju porezne osnovice, kao i pojedinih olakšica, oslobođenja i poticaja u stavu poreza na dobit itd.)"⁸³.

U određivanju efektivne poreske stope, poseban značaj ima King-Fluertonov model izračunavanja efektivnih poreskih stopa⁸⁴. Ovaj model zasnovan je na ideji o tzv. poreskom klinu (eng. *tax wedge*), koji se izračunava kao razlika koja po-

77 Vidi *European Tax Handbook 2001*.

78 Ibid.

79 Božidar Raičević, Jelena Nenadić, *Porez na dobit u zemljama zapadnog Balkana-uporedno-pravni prikaz rešenja (referat za Savetovanje ekonomista Srbije i Crne Gore- "Konkurentnost i tranzicija", Budva 2003)*, Ekonomist, Vol.39, Beograd, 2003. str. 207-223.

80 KPMG Media release, Budapest, 15th February 2002

81 Šire o poreskoj konkurenciji vidi: Božidar Raičević, Nenadić Jelena, *Poreska konkurencija, opšti osvrt*, Ekonomski anali, br. 162, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004, str. 45-65.

82 Uporedi: Gordana Ilić-Popov, *Poreska reforma u funkciji ekonomskog i socijalnog oporavka Srbije*, str. 35.

83 Mario Kraljić, *Analiza porezne konkurentnosti sustava poreza na dobit tranzicijskih zemalja.*, finansijska teorija i praksa br. 4/2001., str. 543. Uporedi: Marina Kesner-Škreb, *Pojmovnik javnih financija-porezna stopa*, dostupno na sajtu www.ijf.hr, Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, str. 685.

84 Mervyn A. King-Don Fullerton (eds.), *The Taxation of Income from Capital*, The University of Chicago Press, Chicago, 1984 (preuzeto iz: Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, str. 685).

stoji između stope prinosa pre oporezivanja, koju ostvaruje korporacija, i stope prinosa posle oporezivanja, koju ostvaruje krajnji investitor. On se “zabija” između navedenih stopa zato što se od marginalnih investicija očekuje da donesu priнос koji je, barem, jednak prinosu, koji bi se dobio po osnovu štednje⁸⁵. PDPL povećava stopu bruto prinosa koja je potrebna da bi se, kad porez bude plaćen, dobio onaj neto priнос koji bi se očekivao da porez nije uveden. Zbog toga korporacija mora da postigne veću stopu prinosa da bi bila u stanju da obezbedi onaj priнос koji bi se očekivao da porez nije uveden. Značaj “poreskog klina” sadržan je u ideji da on pokazuje u kojoj meri oporezivanje destimuliše nove investicije.⁸⁶

U daljem tekstu daćemo pregled poreskih stopa PDPL za izabrane zemlje u tranziciji, a zatim, poređenja radi daćemo pregled stopa u izabranim državama Evrpske Unije.

Tabela 1. Pregled stopa PDPL za izabrane zemlje u tranziciji

Zemlja	Opšta stopa poreza na dobit pravnih lica
Albanija	25%
Bosna i Hercegovina (Federacija BiH)	30%
Bosna i Hercegovina (Republika Srpska)	10%
Bugarska	23,5%
Hrvatska	20%
Makedonija	15%
Rumunija	25%
Srbija	10%
Crna Gora	9%
Bivši SSR	
Belorusija	30%
Rusija	24%
Ukrajina	30%

Izvor: Tax Systems in Transition, World Bank Policy Research Paper No. 2947, World Bank, January 2003, str. 31., Zakoni o PDPL za Federaciju BiH, Republiku srpsku, Hrvatsku, Makedoniju, Srbiju i Crnu Goru.

85 Dejan Popović, *op. cit.*, str. 685.

86 Detaljnije vidi: Dejan Popović, *op. cit.*, str. 685-692.

Tabela 2. Pregled stopa PDPL za izabrane zemlje Evropske unije

Država	Stopa poreza na dobit pravnih lica
Austrija	34%
Belgija	39%
Danska	30%
Finska	29%
Francuska	33%
Nemačka	25%
Grčka	37,5%
Irska	16%
Italija	36%
Luksemburg	22%
Holandija	34,5%
Portugal	30%
Španija	35%
Švedska	28%
Ujedinjeno Kraljevstvo	30%
Prosek EU 15	30,6%

Izvor: *European Tax Handbook, 2002* (preuzeto iz: Hrvoje Arbutina, Danijela Kuliš, Mihaela Pitarević, *Usporedba i usklađivanje hrvatskog poreznog sustava s poreznim sustavima Evropske unije* (u: *Pridruživanje Hrvatskoj Europskoj uniji, izazovi ekonomike i pravne prilagodbe*, Institut za javne financije, Zagreb, 2002., str. 89).

Možemo da zaključimo da sve izabrane zemlje u tranziciji imaju stope PDPL koje su niže od evropskog proseka. U odnosu na Irsku (tj. 16%), koja ima najnižu stopu PDPL u EU, višu stopu imaju samo Hrvatska. Međutim, u odnosu na Hrvatsku, Irska je jedina zemlja-članica EU koja ima nižu stopu PDPL. Republika Crna Gora danas ima najnižu stopu PDPL, a samo 1% višu ima Republika Srbija. Rečju, u pogledu kriterijuma poreskih stopa i Srbija i Crna Gora su poreski konkurentne, a najkonkurentnija u tom smislu je Republika Crna Gora.

Treba istaći da, promena sistema progresivnog oporezivanja u sistem proporcionalnog oporezivanja u Republici Crnoj Gori, odgovara potrebi za podsticanjem privredne aktivnosti i privlačenju investicija. Ovo ne samo zato što je poslednjih godina u zemljama iz neposrednog okruženja prisutan trend smanjenja poreskih stopa, već i zato što se progresivnim oporezivanjem cena svake dodatne jedinice proizvoda povećava, a dodatno, progresivno oporezivanje je komplikovanije, netransparentnije, podrazumeva veće administrativne troškove.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ukoliko bi ocena poreske konkurentnosti bila određena isključivo efektivnom stopom poreza na dobit, bez sumnje je da bi se u tom slučaju pristup Republike Crne Gore morao oceniti kao najkonkurentniji u okruženju. Međutim, kako je efektivna poreska stopa u najvećoj meri ponderisana uticajem poreskih olakšica, valja naglasiti njihovu povezanost sa opasnošću od zloupotreba (poreska evazija) i troškovima i zahtevima vezanim za kontrolu. U tom kontekstu posmatrano, čini nam se da je nekada restriktivni pristup poreskim olakšicama koji je karakterisao prvu fazu poreske reforme u Srbiji (2001. god.) bio opravdan čak i ako je efektivna poreska stopa viša. Niska zakonska poreska stopa koju prati mali broj poreskih olakšica obezbeđuje i konkurentnost, ali i efikasnost sistema poreza na dobit. Konačno, novo rešenje Republike Crne Gore, kojim je uvedena niska jednobrazna proporcionalna stopa PDPL možemo oceniti kao pozitivno, posebno podsećajući da je u prethodnom sistemu PDPL u Crnoj Gori stopa bila i viša i progresivna⁸⁷.

Ukratko podsećajući na različite teorijske modele izračunavanja efektivne poreske stope, za koju smo pretpostavili da je u najvećem broju svojih varijanti koncentrisana na uticaje poreskih olakšica i oslobođenja, jedan od naših zaključaka, ipak, je vezan za otvaranje realnog pitanja da li je takvu stopu uopšte moguće odrediti, a potom posebno izračunavati? Ilustracije radi, ako bi se izveo zaključak da Republika Srbija ima najkonkurentniji sistem PDPL, u novom svetlu otvaranja pitanja efektivne poreske stope, ovakav zaključak mogao bi se preispitati. Tako, kao što smo videli, čak uprkos široko postavljenom sistemu poreskih podsticaja, te modeliranju drugih elemenata ovog poreza, u načelu i u skladu sa međunarodnom (pre svega, mislimo evropskom) praksom, procentualno učešće prihoda ostvarenih od ovog poreza najniži su među posmatranim zemljama, a i poslednji podaci o prilivu stranih investicija nisu najbolji. Kako onda dati ocenu da je takav sistem najkonkurentniji? Tek, poređenja radi, Slovenija, koja nema široko postavljen sistem poreskih podsticaja ostvarila je daleko veće prihode od ovog poreza, a broj stranih investitora koji su došli u ovu zemlju, čini nam se neuporediv sa Srbijom ili Crnom Gorom. Imajući sve prethodno u vidu, ne zaboravljajući i na druge faktore koji utiču, i to značajnije, na opštu privrednu klimu u jednoj zemlji, mi se pitamo, da li je moguće izračunavanje efektivne poreske stope kao mere poreske konkurentnosti?

87 U Crnoj Gori, do reforme PDPL, stope PDPL bile su progresivne i, tek podsećanja radi, one su iznosile: na dobit do 100.000 Eura 15% i za dobit preko 100.000 Eura 15.000 Eura + 20% na iznos dobiti preko 100.000 Eura.

Došli smo, takođe, do zaključka, da je samo kvazi ekonomski, a suštinski politički motiv koji stoji iza prenamaglašavanja uloge koju PDPL ima u privlačenju investitora. Naš je zaključak, da državama kao što su, posebno, Srbija i Crna Gora, upravo iskustvo Hrvatske sa uvođenjem i napuštanjem instituta »zaštitne kamate«, koji je, da podsetimo, predstavljao i u međunarodnoj praksi krajnje neuobičajeno široko postavljen poreski podsticaj⁸⁸, rezultirao njegovim napuštanjem, jer on nije, na koncu dao očekivane efekte, pa se hrvatska poreska vlast odlučila da krene putem harmonizacije sistema PDPL u okvirima koji imaju evropske garbarite. Iskustvo naprednijih tranzicijskih zemalja, poput Slovenije, pak, pokazuje da se, i bez posebno prenamaglašenog konkurentnog sistema PDPL, koji pre ima odlike *opšteg poreski podsticajnog* sistema efekti na planu ostvarenih prihoda jasno očitavaju.

Rečju, *prima facie* stiče se utisak da je postupak odobravanja poreskih podsticaja u sistemu poreza na dobit jednostavan put ka tokovima stranog kapitala. Upućivanje na ovakav zaključak je, međutim, potpuno pogrešno. Treba predvideti u kojoj meri određeni podsticaji mogu dovesti do poreske evazije, koji su njihovi mogući neželjeni sporedni efekti, da li su podsticajne mere u sistemu poreza na dobit sinhronizovane na način da se međusobno ne isključuju i da li su poreske vlasti sposobne da odgovore potrebnim kontrolnim kapacitetima. *In brevi*, ulazak u poresku konkurenciju nije moguće jednostavno svesti na prenamaglašavanje uloge poreskih olakšica. Treba računati, dakle, sa jedne strane, na izražite potrebe za (stranim) ulaganjima, i sa druge strane, na nužno obezbeđenje preventivnih mera u pogledu mogućih zloupotreba, te vremensku distancu koja i Srbiju i Crnu Goru deli od priključenja Evropskoj uniji, i s tim u vezi postojećeg vremenskog vakuuma u kome se u njen poreski sistem mogu uvrstiti i neke posebne poreske olakšice.

Imajući sve prethodno rečeno u vidu, mišljenja smo da su izvršene promene u sistemu PDPL u Republici Crnoj Gori, kojima se, da podsetimo, išlo na sužavanje predugačke liste poreskih olakšica, sa jedne strane, i uvođenja niske proporcionalne, jednobrazne stope PDPL, s druge strane, može oceniti kao pozitivno. Konačno, valja još jednom podvući da poreski sistem pa posebno i sistem PDPL nisu od presudnog značaja za privlačenje neophodnog kapitala⁸⁹, te da in-

88 Vidi fus notu br. 14.

89 U tom smislu vidi posebno istraživanja: *Tax Policy Assessment and Design in Support of Direct Investment - A Study of Countries in South East Europe*, The OECD Tax Centre for Tax Policy and Administration with Co-operation with the Investment Compact Team, OECD, Paris, April 2003, str. 30 i *A Survey on the Role of Taxation in Foreign Direct Investment in South East Europe*, The OECD Tax Centre for Tax Policy and Administration with Co-operation with the Investment Compact Team, OECD, Paris, April 2003, str. 13-14.

vesticiona klima i u Republici Crnoj Gori i u Srbiji ne sme ceniti isključivo na osnovu poreskih kriterijuma.

U nadi da će se u obe Republike u budućnosti više raditi na unapređenju i tzv. neporeskih uslova investicione klime, te da se reforme u sistemu PDPL neće zloupotrebljavati u cilju sakrivanja svih drugih elemenata investicione klime završavamo ovaj rad.

