

CRNA GORA
S K U P Š T I N A
ZAKONODAVNI ODBOR
Broj: 16-02/13-1/
EPA 72 XXV
Podgorica, 28.januar 2013.godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Zakonodavni odbor Skupštine Crne Gore, sa sjednice održane 23.januara 2013.godine, podnosi

IZVJEŠTAJ O RAZMATRANJU PREDLOGA ZAKONA O DOPUNAMA ZAKONA O POREZU NA DOHODAK FIZIČKIH LICA

1. Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u članu 16 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

2. Predloženi zakon bi uveo u pravni sistem Crne Gore oporezivanje dohotka fizičkih lica različitim poreskim stopama. Naime, prema važećem Zakonu o dohotku fizičkih lica ("Službeni list RCG", br. 65/01,12/02,37/04,29/05,78/06, 04/07 i „Službeni list CG“, br. 86/09,73/10,40/11 i 14/12) poreska stopa na dohodak fizičkih lica je konstantna i iznosi 9% a predloženi zakon je idejno osmišljen ka povećanju stope poreza na dohodak fizičkih lica (na 12%), za sve bruto zarade veće od 400 E. Razlog zbog kojeg je Vlada Crne Gore predložila povećanje poreske stope je aktuelna ekonomska kriza i sa njom povezan deficit budžeta Crne Gore.

Rasprava o predloženom zakonu obuhvatala je teme koje je inicirala Stručna služba Odbora, iz svog domena nadležnosti i teme kojih su se, kao stručnih ali i politički relevantnih, držali članovi Odbora.

Interesovanje Stručne službe Odbora se odnosilo na usklađenost predloženog zakona sa Ustavom Crne Gore. Ustav Crne Gore, u svom sadržaju, jezičkom i smisaonom ne prepoznaje ekonomsku krizu kao razlog za različito tretiranje građana, po istom pravnom osnovu. Ustavu Crne Gore nije nepoznato ograničenje ostvarenja pojedinih ljudskih prava i sloboda u vrijeme proglašenog vanrednog stanja (član 25). Ali, vanredno stanje je stanje koje, po Ustavu, proglašava Skupština (član 82 stav 1 tačka 4) što znači da se to stanje formalizuje kroz donošenje odgovarajućih akata. Evidentno je da takve akte

Skupština, do sada, nije donijela.

Ustavom Crne Gore tretirano je pitanje pozitivne diskriminacije (član 8 st.2 i 3) ali se ono odnosi na zaštitu lica koja su, po bilo kom osnovu, u neravnopravnom položaju. Ako je (a jeste), po važećem zakonodavstvu, stopa poreza na dohodak fizičkih lica jednaka za sva fizička lica koja, po osnovu radnog odnosa, ostvaruju dohodak (9%) može se konstatovati da su, u Crnoj Gori, sva fizička lica u jednakom položaju, po tom osnovu. Dakle, važeća ustavno pravna pozicija fizičkih lica po osnovu oporezivanja njihovog dohotka iz radnog odnosa je jednaka za sva fizička lica u Crnoj Gori što znači da je važeća poreska stopa na dohodak fizičkih lica (9%) potpuno usklađena sa članom 17 stav 2 Ustava Crne Gore.

Bruto zarada je zbir svih parametara, izraženih kroz novčani ekvivalent, na osnovu kojih fizičko lice ostvaruje prihod iz radnog odnosa. Neto zarada je razlika između bruto zarade i svih dažbina (porezi, doprinosi) koje su, po zakonu, obaveza fizičkog lica. Poređenjem dvije bruto zarade (manja i veća bruto zarada) uz iste stope opterećenja porezima i doprinosima, matematički se izvodi sljedeća činjenica: većoj bruto zaradi odgovara veća neto zarada i obrnuto. Stručna služba Odbora je navela primjer bruto zarada od 399 E i 401E iz kojih se jednostavnim računom izvodi zaključak da će, zbog različitih stopa poreza na dohodak fizičkih lica, uz isto opterećenje preostalim dažbinama, većoj bruto zaradi (401E) odgovarati manja neto zarada a manjoj bruto zaradi (399E) veća neto zarada ($399 \times 9/100 = 35,91$ i $401 \times 12/100 = 48,12$ / razlika iznosa poreza je 12,21E).

Iznos bruto zarade se formira na osnovu formalnog obrazovanja, karakteristika radnog mjesta i kvaliteta rada kroz eventualno stimulatívno nagrađivanje kvalitetnog rada.. Da li je, u principijelnoj ravni posmatrano, opravdano "nagraditi" većom poreskom stopom zaposlenog koji je kvalitetnim radom zaslužio stimulatívnu naknadu zbog koje mu bruto zaradu umjesto manje (9%) "tangira" veća (12%) poreska stopa. Čime bi se, u jednoj takvoj hipotetičkoj situaciji, mogla opravdati mogućnost da zaposleni svojim kvalitetnim radom zaradi manji neto iznos od svog kolege na istom radnom mjestu koji se nije baš "pretrgao od posla".

Prethodne primjere upoređivanja bruto, odnosno neto zarada, kao nastavak analize koja im prethodi, Stručna služba Odbora je prepoznala kao vid diskriminacije jednog dijela zaposlenih fizičkih lica i time završila svoje učešće u raspravi.

O pitanjima koja je otvorila Stručna služba Odbora raspravu su nastavili članovi Odbora i predstavnici predlagača. Rasprava je sa stručnog proširena i na politički nivo sagledavanja predloženog zakona. U raspravi je potencirano pitanje razloga koji su Crnu Goru doveli u sadašnje finansijsko stanje ali i konstatacija da Odboru nije poznata jasna pozicija javnih finansija u Crnoj Gori već samo deklarativno istrajavanje Vlade Crne Gore na svom stavu o neophodnosti predložene krizne mjere povećanja poreza na dohodak fizičkih lica.

Posebno je isticana rezerva prema predloženoj kriznoj mjeri povećanja poreza jer je dio članova Odbora smatrao da ona može biti primijenjena isključivo kao krajnja mjera ako sve druge mogućnosti za smanjenje budžetskog deficita

budu primijenjene i ne daju adekvatne rezultate.

Dio rasprave je posvećen analizi socijalne komponente na koju će predloženi zakon imati uticaj. Zbog toga je dovođena u pitanje opravdanost postavljanja granice većeg oporezivanja na bruto zarade veće od 400E. Predlagano je u raspravi da se, ako je to zaista neophodno, poreske stope povećaju na bruto zarade koje imaju poslanici, ministri, direktori agencija ali i sve druge koje su na sličnom nivou. Bilo je i mišljenja da za takve zarade nije dovoljan porez od 12% već bi bilo primjereno da iznosi i 20% a ako je potreba i više.

U raspravi je saopšten i stav da se predloženi zakon ne može posmatrati sa aspekta njegove (ne)usklađenosti sa Ustavom već da se Vladi može postaviti samo pitanje cjelishodnosti predloženog oporezivanja.

Nakon rasprave predloženi zakon je podržalo 6 članova Odbora, 6 članova je bilo protiv a 1 član se uzdržao prilikom glasanja pa Predlog zakona o dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica nije dobio potrebnu većinu.

3. Odbor je konstatovao da je ovaj zakon potrebno donijeti u skladu sa članom 91 stav 2 Ustava Crne Gore jer je riječ o materijalnim obavezama građana.

4. Za izvjestioca Odbora određen je poslanik Radovan Obradović, član Odbora.

PREDSJEDNIK ODBORA
Džavid Šabović