

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

**DIPLOMSKO DELO
MODEL PROPORCIONALNE DOHODNINE**

Ljubljana, oktober 2009

MARKO NOVAK

IZJAVA

Študent Marko Novak izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom mag. Bernarda Brščiča, in dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 22. 10. 2009

Podpis: _____

Kazalo

UVOD	1
1 DOHODNINA IN NJENA VLOGA SKOZI ČAS	2
1.1 ZGODOVINA UVELJAVLJANJA DAVKA NA DOHODEK	2
1.1.1 ZGODOVINA DAVKA NA DOHODEK V VELIKI BRITANIJ	2
1.1.2 ZGODOVINA DAVKA NA DOHODEK V ZDA	3
1.1.3 ZGODOVINA UVELJAVLJANJA DAVKA NA DOHODEK V KONTINENTALNI EVROPI	5
1.1.4 ZGODOVINA UVELJAVLJANJA DAVKA NA DOHODEK DRUGOD PO SVETU	6
1.2 VLOGA DOHODNINE V SODOBNEM ČASU	6
1.2.1 PRISTOPI PRI OBDAVČEVANJU DOHODKA	7
1.2.2 NAČELA DOBREGA DAVČNEGA SISTEMA	7
1.2.2.1 Načelo ekonomske učinkovitosti	8
1.2.2.2 Načelo enostavnosti	8
1.2.2.3 Načelo fleksibilnosti	9
1.2.2.4 Načelo politične odgovornosti	9
1.2.2.5 Načelo pravičnosti	9
2 VPLIV DOHODNINE NA GOSPODARSTVO IN TEORIJA OPTIMALNEGA OBDAVČEVANJA	10
2.1 DOHODNINA IN NJENI UČINKI NA GOSPODARSTVO	10
2.1.1 ŠTUDIJE O VPLIVU DOHODNINE NA GOSPODARSTVO	11
2.1.2 PRIKAZ UČINKOV VIŠJIH MEJNIH DAVČNIH STOPENJ PRI DOHODNINI	13
2.2 TEORIJA OPTIMALNEGA OBDAVČEVANJA DOHODKA	15
2.2.1 OSNOVNE ZNAČILNOSTI MODELOV OPTIMALNEGA OBDAVČEVANJA DOHODKA	15
2.2.1.1 Določanje kriterijev optimalnosti	15
2.2.1.2 Določanje družbene blaginje	16
2.2.1.3 Modeliranje deformacij	17
2.2.1.4 Problemi praktične uporabe	18
2.2.2 MODELI OPTIMALNE OBDAVČITVE DOHODKA	19
2.2.2.1 Mirrleesov model optimalne obdavčitve dohodka	19
2.2.2.2 Sternov model optimalne obdavčitve dohodka	20
2.2.2.3 Modeli optimalne obdavčitve dohodkov drugih avtorjev	20
2.2.3 KRITIKA MODELOV O OPTIMALNIH DAVKIH NA DOHODEK	22
3 SISTEM PROPORCIONALNE DOHODNINE	22
3.1 ZGODOVINA PROPORCIONALNEGA DAVKA NA DOHODEK	23
3.1.1 SKUPNE ZNAČILNOSTI DRŽAV S PROPORCIONALNIM DAVKOM NA DOHODEK	25
3.2 HALL-RABUSHKOV KONCEPT ENOTNE DAVČNE STOPNJE	26
3.2.1 PREDLOGI NA PODROČJU DOHODNINE	27
3.2.1.1 Grafični prikaz proporcionalne dohodnine s splošno olajšavo	28
3.2.2 PREDLOGI PRI OBDAVČEVANJU PRAVNIH OSEB	29
3.2.3 KRITIKA HALL-RABUSHKOVEGA KONCEPTA ENOTNE DAVČNE STOPNJE	30
3.3 UČINKI PROPORCIONALNE DOHODNINE V NEKATERIH DRŽAVAH	30

3.3.1	ESTONIJA	30
3.3.2	RUSKA FEDERACIJA	31
3.3.3	SLOVAŠKA	32
3.3.4	ROMUNIJA	32
3.3.5	DRUGE DRŽAVE	32

4 SISTEM DOHODNINE V SLOVENIJI **33**

4.1 ZGODOVINA SLOVENSKEGA DOHODNINSKEGA SISTEMA **33**

4.2 PREDLOGI SPREMEMB ZA DOHODNINSKI SISTEM IZ LETA 2005 **34**

4.2.1 PREDLOGI SPREMEMB KRANJČEVE SKUPINE 34

4.2.2 PREDLOGI SPREMEMB DAMIJANA IN POLANCA 34

4.2.3 PREDLOGI SPREMEMB INŠTITUTA ZA EKONOMSKA RAZISKOVANJA 35

4.2.3.1 Scenariji spremenjenih dohodnin 36

4.2.3.2 Ocenjeni učinki scenarijev dohodnin 37

4.2.3.3 Primerjava učinkov davčnih reform z referenčnim scenarijem 38

4.3 DEJANSKE SPREMEMBE DOHODNINSKEGA SISTEMA Z LETOM 2007 **39**

SKLEP **40**

LITERATURA IN VIRI **42**

Kazalo slik

SLIKA 1: MRTVA IZGUBA ZARADI DAVKA NA DOHODEK **14**

SLIKA 2: LAFFERJEVA KRIVULJA **15**

SLIKA 3: PROPORCIONALNA DOHODNINA S SPLOŠNO OLAJŠAVO **29**

Kazalo tabel

TABELA 1: DRŽAVE, KI IMAJO PROPORCIONALNO DAVČNO STOPNJO NA DELO **24**

TABELA 2: OBRAZEC DOHODNINE ZA FIZIČNE OSEBE **28**

TABELA 3: SEDANJA VREDNOST SPREMEMBE BLAGOSTANJA (V MIO SIT IN V MIO €) **39**

Uvod

Einstein je nekoč dejal, da je davek na dohodek ena izmed najbolj zapletenih stvari na svetu. Četudi je bilo to morda izrečeno nekoliko v šali, se vseeno ne moremo izogniti dejstvu, da je dohodnina postala v mnogih državah prezapletena, nerazumljiva ter s tem tudi stroškovno neučinkovita. Nenehno dodajanje olajšav, izjem in oprostitev, za katere si prizadevajo različne interesne skupine, zmaliči dohodninski sistem in ga lahko dejansko naredi tudi regresivnega za ozko množico ljudi. Spreminjanje dohodnin v takšni smeri se ponavadi kompenzira z višjimi davčnimi stopnjami, kar povzroči še večje nezadovoljstvo med davčnimi zavezanci, prav tako pa višje stopnje škodujejo tudi gospodarstvu. Prav zaradi tega razloga so države po svetu začele spreminjati davčni sistem predvsem v smeri nižjih davčnih stopenj in širše davčne osnove. Posebej je ta trend opazen pri dohodnini, saj se število držav s proporcionalno oziroma enotno stopnjo povečuje.

Idejo o proporcionalnem obdavčevanju je omenil že Adam Smith v 18. stoletju, ko je zapisal, da je potrebno osebe obdavčevati proporcionalno glede na koristi, ki jih uživajo v okviru infrastrukture javnih dobrin. Kljub temu, da je načelo glede uživanja koristi zastarelo v primerjavi z današnjimi načeli dobrega obdavčevanja, je obdavčevanje po proporcionalni stopnji po svetu vse bolj sprejeto. Za ponovno obuditev ideje o proporcionalnem obdavčevanju dohodka tako fizičnih kakor pravnih oseb sta zaslužna predvsem Hall in Rabushka, saj sta v začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja predlagala uvedbo davčnega sistema, ki bi bil preprost in tudi pravičen, saj bi bili npr. najrevnejši sloji prebivalstva oproščeni plačevanja takšnega davka. Njun predlog je bil dokaj radikalen, saj davčnega sistema, ki je predvideval proporcionalno dohodnino, takrat ni imela še nobena država. Vendar se je to začelo kmalu spreminjati, saj je do sedaj takšno obdavčitev uvedlo več kot 20 držav. Prav tako so nekatere države upoštevale tudi določene rešitve, ki sta jih predlagala na področju davka na dobiček.

V diplomski nalogi želim prikazati, da je proporcionalna dohodnina s splošno olajšavo lahko učinkovit davčni sistem, ki je pravičen ter v skladu z dobrimi načeli obdavčevanja, hkrati pa tudi manj škoduje gospodarski rasti kot progresivni sistem. V prvem poglavju je predstavljena zgodovina dohodnine skozi čas, in sicer so predstavljene nekatere države, ki so uvedle dohodnine, ter razlogi, ki so jih vodili v to. Prav tako so predstavljena dobra načela obdavčevanja, ki so se izoblikovala skozi čas, z njimi pa se primerja tudi proporcionalna in progresivna dohodnina. V drugem poglavju je predstavljen vpliv dohodnine na gospodarstvo tako iz teoretičnega, kakor tudi iz praktičnega vidika (študije, ki so bile izvedene na podlagi empiričnih podatkov). Poleg tega je predstavljena tudi teorija o optimalni obdavčitvi, ki je precej zamajala domneve, da mora imeti dohodnina progresivno davčno lestvico. V tretjem poglavju je predstavljena zgodovina proporcionalne dohodnine ter koncept enotne davčne stopnje, ki sta si ga zamislila prej omenjena Hall in Rabushka. Prav tako so tudi predstavljeni učinki v nekaterih državah, katere imajo takšno obdavčitev. Zadnje poglavje vsebuje slovensko dogajanje v zvezi s spremembo dohodnine, ki se je zgodila z letom 2007.

1 Dohodnina in njena vloga skozi čas

Davek od dohodka fizičnih oseb - po naše dohodnina - je eden od »velike trojice« davkov. V to trojico spadajo še davek na potrošnjo ter prispevki za socialno varnost (Stanovnik, 2002, str. 75). Dohodnino poznajo skoraj v vseh državah¹ in se v današnjem času uporablja kot instrument prerazdeljevanja dohodka. Vendar so bili začetni razlogi za uvedbo davka na dohodek drugačni, saj se je pojavil predvsem zaradi financiranja vojn. Na področju dohodnine poznamo v teoriji tri vrste obdavčitve (progresivno, proporcionalno in regresivno), v praksi pa z redkimi izjemami² dejansko samo dve, in sicer progresivno in proporcionalno. V 19. stoletju je bila proporcionalna obdavčitev dohodka dokaj običajna v državah, kjer so uvedli takšen davek, vendar jo je v začetku 20. stoletja začela izpodrinjati progresivna obdavčitev. Sedaj je proporcionalna obdavčitev oziroma obdavčitev z enotno davčno stopnjo (v nadaljevanju EDS) ponovno vse bolj popularna, saj jo uvaja vse več držav³.

1.1 Zgodovina uveljavljanja davka na dohodek

1.1.1 Zgodovina davka na dohodek v Veliki Britaniji

Leta 1799 je bila Velika Britanija prva država, ki je uvedla davek na dohodek, in sicer zaradi potrebe po financiranju vojne proti Napoleonu⁴. Davek je bil progresiven z dvema davčnima stopnjama (0,83 % in 10 %), imel pa je tudi prag obdavčitve. Leta 1802 so davek zaradi takratnega premirja s Francozi ukinili, vendar so ga zaradi ponovnih spopadov leto kasneje ponovno uvedli⁵. Leto dni po končanju vojne, ki se je končala z bitko pri Waterlooju leta 1815, je bil davek dokončno ukinjen, saj je bil v javnosti zelo nepriljubljen.

Leta 1842 je bil davek na dohodek ponovno uzakonjen, in sicer pod konzervativno vlado Sira Roberta Peela. Čeprav je bil tudi sam proti uvajanju takšnega davka, ga je v odločitev prisilil vse večji primanjkljaj v državnem proračunu. Davek je bil proporcionalen (v višini slabih 3 %) in je imel prag obdavčitve. Čeprav je bila uvedba davka na dohodek začasne narave (veljal naj bi le tri leta) ter je bila njegova ukinitve v drugi polovici 19. stoletja tudi večkrat napovedana, je le-ta ostal v veljavi vse do sedaj.

Med obdobjem 1853-1863 (izjema je bilo leto 1858) je bila uvedena progresivna oblika

¹ Države oziroma območja, ki ne obdavčujejo dohodka so: Bermude, Bahami, Kajmanski otoki, Bahrajn, Katar, Kuvajt, Savdska Arabija, Oman in Združeni Arabski Emirati.

² V ZDA so imeli med obdobjem 1988-1990 pri dohodnini naslednje davčne stopnje (v %): 15, 28, 33, 28. To je pomenilo, da so bile osebe v najvišjem razredu dohodnine obdavčene po nižji mejni davčni stopnji kot osebe v predhodnem razredu, kar je pomenilo, da je v teoriji dohodnina deloma regresivna. Ker so bile osebe v najvišjem razredu obdavčene z enotno stopnjo (28 %), osebe v predhodnih davčnih razredih pa so bile obdavčene po stopničasti progresivni lestvici, je bil davčni sistem dejansko progresiven, saj so povprečne davčne stopnje z višino dohodka vseskozi naraščale.

³ Glej Tabelo 1.

⁴ Zgodovinarica Sabine (2006, str. 26) označuje tedanjo uvedbo davka na dohodek kot »davek, ki je premagal Napoleona«.

⁵ Davek, ki so ga uvedli leta 1803, je bil nekoliko spremenjen glede na prejšnjega iz leta 1799, saj so razlikovali dohodke glede na dejavnost, poleg tega pa so spremenili koncept davčne olajšave ter znižali mejno davčno stopnjo za polovico. Vendar so že tri leta kasneje ponovno uvedli mejno davčno stopnjo v višini 10 %.

davka. Mejna davčna stopnja se je med tem obdobjem večkrat spreminjala in je bila najvišja v času izbruha Krimske vojne v letih 1854-1855 (davčna stopnja je tedaj znašala slabih 6 %). Po letu 1863 so ponovno uvedli proporcionalno obdavčitev, vendar so z različnimi splošnimi olajšavami (bile so odvisne od višine dohodka) uvedli nekakšen posredni progresivni davčni sistem.

Leta 1909 je tedanji finančni minister Lloyd George predstavil t. i. »Ljudski proračun«, ki je med drugim predvideval tudi uzakonitev »super davka« na dohodek, kar je dejansko pomenilo uvedbo progresivne davčne lestvice za dohodek⁶. Uvedba »super davka« leta 1910 je zvišala mejno davčno stopnjo na 8,33 % (standardna stopnja je znašala 5,83 %), kar je bila še vedno dokaj nizka stopnja, saj je deset let kasneje le-ta znašala že 60 %. Razlog za takšno skokovito rast mejne davčne stopnje gre iskati predvsem v izbruhu 1. svetovne vojne⁷. Najvišja obdavčitev dohodka je bila v obdobju med 1941 in 1952, ko je mejna stopnja znašala 97,5 %. Šele z nastopom premierke Thatcherjeve, ki je vladala od leta 1979 do leta 1990, se je mejna davčna stopnja začela postopoma zniževati. V njenem mandatu se je sprva obdavčitev iz tedanjih 83 % znižala na 60 %, kasneje na 40 %.

1.1.2 Zgodovina davka na dohodek v ZDA

V ZDA se je prvi predlog za uvedbo davka od dohodka pojavil leta 1812. Davek je vlada predlagala zaradi financiranja vojne proti Britancem, ki je izbruhnila istega leta, vendar kongres predloga ni odobril. Ponovni predlog za uvedbo davka na dohodek je prišel tri leta kasneje in sicer zaradi velikega primanjkljaja v državni blagajni. Leta 1816 se je vojna končala in tako ni bilo več utemeljenega razloga za uvedbo davka.

Vse to pa se je spremenilo leta 1861, ko je izbruhnila državljanska vojna, ki trajala do leta 1865. Kongres je na pobudo ameriške vlade pod predsednikom Lincolnom sprejel predlog zakona o davku na dohodek, ki bi začel veljati sredi leta 1862. Davek je bil proporcionalen v višini 3 % in je imel prag obdavčitve. Vendar zakon v takšni obliki ni nikoli začel veljati, saj so ga tik pred uveljavitvijo zamenjali z novim zakonom, ki je uvajal dodatno davčno stopnjo v višini 5 %, kar je dejansko pomenilo, da so uvedli progresivni sistem obdavčitve.

V obdobju državljanske vojne so se davčne stopnje večkrat spreminjale navzgor. Sredi leta 1864 je mejna davčna stopnja znašala že 10 %. Po končanju vojne je bil davek na dohodek še vedno v veljavi zaradi ogromnih dolgov, ki so se nabrali v času vojne. Ker je bil davek v javnosti nepriljubljen, so ga začeli postopoma ukinjati z zniževanjem davčne stopnje. Tako so leta 1867 uvedli proporcionalen davek v višini 5 %, ki se je tri leta kasneje znižal še za

⁶ Mnogi politični analitiki menijo, da je vzrok za ponovno uvedbo progresivnega davka na dohodek v tem, da so se ob koncu 19. in v začetku 20. stoletja postopoma začele razširjati volilne pravice na celotno moško prebivalstvo. To je povzročilo, da se je delež delavskega razreda z volilno pravico razširil, kar je pomenilo, da so na politični moči začele pridobivati delavske stranke oziroma t. i. stranke iz levega političnega pola, ki so med drugim zagovarjale tudi progresivno obdavčitev dohodka kot sredstvo za prerazdeljevanja dohodka oziroma bogastva.

⁷ Scheve in Stasavage (2009) sta v svoji študiji primerjala države, ki so bile aktivno vpletene v 1. svetovno vojno in tiste, ki niso bile vpletene, ter ugotovila, da je bila ravno aktivna participacija v vojni vzrok za dramatično povečanje progresivnosti pri sistemu dohodnin.

polovico, hkrati pa se je prag obdavčitve povečal. Leta 1872 je bil davek na dohodek dokončno ukinjen, ker je rok veljavnosti zadnjemu zakonu potekel in ni bil nadomeščen z nobenim drugim zakonom.

Leta 1894 je kongres izglasoval zakon o obdavčitvi dohodka v višini 2 % mimo volje tedanjega predsednika Clevelanda, ki zakona ni želel podpisati, ker je menil, da je neustaven. To mu je naslednje leto pritrnilo tudi vrhovno sodišče. Ta odločitev je pomenila, da so neposredni davki na zvezni ravni neustavni.

Kljub odločitvi vrhovnega sodišča ideje o neposrednem davku niso zamrle. Tako je decembra leta 1907 na volilnem shodu Theodore Roosevelt dal kot prvi predsednik ZDA javno podporo ideji o uvedbi davka na dohodek kot način za prerazdeljevanje dohodka. S takšnim stališčem mu kljub vsemu ni uspelo dobiti ponovnega mandata. Njegov naslednik Taft se temu vprašanju vseeno ni mogel ogniti, saj se je kmalu po prevzemu oblasti soočil s predlogom za uvedbo davka na dohodek. Ker so nasprotovali njegovemu predlogu za ohranitev carin celo v lastni stranki, se je odločil za kompromis, ki je predvideval ohranitev carin in uvedbo davka na dohodek. Sredi leta 1909 sta 16. amandma, ki je predvideval uvedbo neposrednih davkov, sprejela oba domova kongresa, vendar je bila za uveljavitev le-tega, potrebna še ratifikacija tri četrtine zveznih držav. To se je zgodilo skoraj štiri leta kasneje, in sicer februarja leta 1913, ko je tedanji zunanji minister razglasil, da je amandma prišel v veljavo⁸. Na pobudo predsednika Wilsona je kongres le dva meseca kasneje sprejel zakon o davku na dohodek, ki je bil progresiven in je imel davčne stopnje med 1 % in 7 %. Po mnenju Chodorova (1954, str. 35) je ZDA na ta način svobodo, ki si jo je priborila leta 1776, izgubila v revoluciji leta 1913.

Davčne stopnje so se kasneje večkrat spreminjale in predvsem zviševale v času obeh svetovnih vojn. Tako je ob koncu 1. svetovne vojne mejna davčna stopnja narasla že na 77 %, vendar se je pod finančnim ministrom Mellonom znižala na 25 %, kar je povzročilo, da se je priliv dohodnin od strani najpremožnejšega sloja skoraj podvojil. Pod predsednikom Hooverjem je davčna stopnja ponovno narasla na visokih 63 %, medtem ko je ZDA pod predsednikom Franklinom Rooseveltom med letoma 1944-1945, zabeležila najvišjo mejno davčno stopnjo⁹, in sicer v višini 94 %. Pod vodstvom predsednika Kennedyja so se mejne

⁸ Potrebno je poudariti, da je 16. amandma v ZDA deležen številnih kritik in polemik. Benson in Beckman (1985) v svoji knjigi *The Law That Never Was* trdita, da je tedanji zunanji minister Knox s prevaro uveljavil amandma, ko je objavil, da je le-tega ratificiralo 38 od 48 držav (Havaji in Aljaska takrat še nista bili zvezni državi). To je namreč pomenilo, da je amandma podprlo zadostno število držav in je zato postal veljaven na zvezni ravni. Benson in Beckman tej ugotovitvi ugovarjata, saj naj bi Knox prišteval tudi štiri zvezne države, ki sploh niso podprle amandmaja. Tako naj bi senat v Kentuckyu zavrnil amandma, medtem ko naj bi senat Oklahome glasoval za amandma, vendar je bil v pomenu ravno nasproten 16. amandmaju. Kalifornija sploh nima zabeleženo, da je njihov predstavniki dom glasoval o amandmaju, medtem ko Minnesota sploh ni poslala zvezni vladi nobene dokumentacije v zvezi z glasovanjem. Poleg tega so nekatere zvezne države kršile svojo lastno ustavo glede procedure glasovanja o amandmaju, kakor tudi glede dovoljenja, ki ga lahko dajo zvezni oblasti za dodatne davke. Prav tako naj bi nekatere države dokumente o glasovanju nepravilno odposlale oziroma na njih ni bilo podpisa uradne osebe (ponavadi guverner), kar poraja dvom o njihovi pristnosti.

⁹ F. Roosevelt je leta 1941 celo predlagal mejno davčno stopnjo v višini 99,5 %. Ker ni uspel s tem predlogom, je nato izdal izvršilni ukaz, da se uvede 100 % davčna stopnja za dohodke nad 25.000 tedanjih dolarjev ter se hkrati zniža tudi osebna olajšava. Kongres je izvršilni ukaz razveljavil, vendar je vseeno podprl znižanje osebne olajšave, kar je povzročilo, da so bile mnoge družine prvič soočene s plačevanjem davka na dohodek (Folsom, 1999, str. 2).

davčne stopnje prvič po 2. svetovni vojni (in drugič v zgodovini ZDA) bolj občutno znižale iz tedanjih 91 % na 70 %. Ta ukrep je med drugim povzročil, da je leta 1965 število oseb v najvišjem davčnem razredu naraslo za več kot 70 %. Največje znižanje mejne davčne stopnje na dohodek so ZDA doživele pod predsednikom Reaganom, saj jo je v prvem mandatu znižal na 50 %, v drugem pa na vsega 28 %. Podobno kot pri prejšnjih dveh znižanjih iz dvajsetih in šestdesetih letih, se je tudi tukaj delež plačane dohodnine s strani oseb z najvišjimi dohodki (1 % ljudi) v letu 1990 glede na 1981, povečal iz 17,9 % na 25,6 %, medtem ko je bil podoben trend zabeležen tudi pri 5 % populaciji z najvišjimi dohodki, saj se je delež povečal skoraj za 10 % točk, in sicer iz 35,4 % na 44 %. Prav tako se ta delež povečal v primeru 10 % populacije z najvišjimi dohodki (iz 48,2 % na 55,7 %), medtem ko se je delež populacije z nižjimi dohodki, ki predstavlja 50 % ljudi, znižal na 5,7 % (prej 7,4 %).

1.1.3 Zgodovina uveljavljanja davka na dohodek v kontinentalni Evropi

V kontinentalni Evropi so z davkom na dohodek prvič eksperimentirale nekatere nemške zvezne države¹⁰ okoli leta 1840 (Britannica, 1999). V Nemčiji se je davek na zvezni ravni pojavi šele leta 1919. Mnogo prej, že leta 1849, so v avstrijskem delu Avstro-Ogrske sprejeli zakon, ki je uvajal davek na dohodek¹¹. Mejna davčna stopnja je znašala skoraj 20 %, kar je bilo za tedanji čas dokaj visoka stopnja¹². Skoraj pol stoletja kasneje so zaradi zapletenosti in kontradiktornosti tedanjega zakona o dohodku sprejeli novega, kjer so med drugim občutno znižali mejne davčne stopnje.

Davek na dohodek je bil eden izmed prvih »produktov« zružene Italije (Seligman, 2004, str. 338). Uvedli so ga leta 1864. Davek je bil proporcionalen oziroma posredno progresiven do leta 1925, nato so uvedli progresivno davčno lestvico. Na Nizozemskem so uvedli davek na dohodek leta 1893 in je imel progresivno davčno lestvico.

Norveška je bila med skandinavskimi državami prva, ki je uvedla davek na dohodek, in sicer leta 1892. Sprva je bil davek proporcionalen, vendar so ga le štiri leta kasneje spremenili v progresivnega. Švedska je davek na dohodek uvedla leta 1903, medtem ko so ga na Danskem uvedli leto dni kasneje (davek je bil v obeh državah progresiven). Za vse skandinavske države je tedaj veljalo, da so imele dokaj nizke mejne davčne stopnje. Tako je na Danskem znašala 2,5 %, na Švedskem 4 % ter na Norveškem 5 %.

V Franciji se je ideja o davku na dohodek prvič pojavila leta 1848, kjer je bilo predlagano, da se uvede mejna davčna stopnja v višini 50 %¹³. V drugi polovici 19. stoletja je bila uvedba davka večkrat predlagana, vendar je trajalo vse do leta 1909, da je bil zakon o davku končno

¹⁰ V Prusiji so davek na dohodek uvedli šele leta 1891.

¹¹ Uzakonitev davka na dohodek je bil eden izmed ukrepov, ki so jih po revoluciji leta 1848 sprejeli v Avstriji zaradi politične nestabilnosti in finančne depresije. Davek je bil prvotno načrtovan kot začasni ukrep (v preamboli zakona je bilo celo zapisano, da bo davek veljal le za leto 1850). V madžarskem delu Avstro-Ogrske so davek na dohodek uvedli šele leta 1909.

¹² Obsežna študija o davčnih stopnjah na dohodek po celem svetu od Kennana (1910) prikazuje, da je v 19. in v začetku 20. stoletja zelo malo držav imelo mejno davčno stopnjo višjo od 10 %.

¹³ *The Economist* (1883) je zapisal, da je ideja, po kateri bi bilo potrebno do polovico svojih dohodkov plačevati državi, nesmiselna oziroma nerazumna (Scheve & Stasavage, 2009, str. 14).

sprejet v parlamentu. Toda zakon ni začel veljati, ker ga je tedanja opozicija, ki je imela večino v senatu, zavrnila. To se je spremenilo leta 1914, ko so v imenu izrednih razmer, le dva tedna pred 1. svetovno vojno, zakon sprejeli (Britannica, 1999). Mejna davčna stopnja je ob uvedbi znašala le 2 %, vendar je že pet let kasneje, leta 1920, znašala kar 50 % za osebe v najvišjem dohodkovnem razredu.

V Španiji je bil davek na dohodek uzakonjen šele leta 1932 po šestih neuspešnih poizkusih od leta 1910 naprej. Davek je bil progresiven, z mejno davčno stopnjo v višini 11 %. V času 2. svetovne vojne je le-ta narasla na 44 %.

1.1.4 Zgodovina uveljavljanja davka na dohodek drugod po svetu

V Kanadi so uvedli davek na dohodek šele leta 1917. Davek je bil progresiven in je imel mejno davčno stopnjo v višini 21,9 %. Tri leta kasneje je le-ta dosegla že 72,5 %.

Na Japonskem so davek v višini 3 % uvedli leta 1887. Bil je proporcionalen oziroma posredno progresiven, vendar so nekaj let kasneje uvedli progresivno davčno lestvico.

V Avstraliji so davek na zvezni ravni uvedli leta 1915, mejna davčna stopnja je bila 25 %, medtem ko je le-ta v Novi Zelandiji ob uvedbi leta 1911 znašala 5,8 %.

1.2 Vloga dohodnine v sodobnem času

Dohodnina, kakor smo videli v poglavju 1.1, se je z začetkom 20. stoletja uporabljala tudi za prerazdeljevanje dohodka, kar je v današnjem času tudi ena izmed treh osnovnih funkcij, ki jih v teoriji opravljajo javne finance. Ostali dve funkciji sta alokacija produkcijskih tvorcev in stabilizacija gospodarstva. Alokacijska funkcija opravlja tisto funkcijo, ki ga trg ne zmore oziroma ko je trg nepopoln, medtem ko naj bi stabilizacijska funkcija preko politično usmerjenega gospodarstva zagotavljala visoko zaposlenost, stabilne cene ter stabilno gospodarsko rast.

Prerazdelitvena funkcija naj bi torej zagotavljala določeno sprejemljivo porazdelitev potrošnje določenih dobrin. To prerazdeljevanje se opravlja na dva načina. Prvi je, da premožnejše osebe plačujejo višje davke kakor manj premožne osebe (tako v absolutnem kakor tudi v relativnem smislu). Drugi način se opravlja preko koristi, ki jih dobijo vsi posamezniki od javnega sektorja ne glede na višino vplačanih davkov ali prispevkov. Tako so npr. vsi deležni osnovne zdravstvene oskrbe, varstva (policija in vojska) in osnovnega izobraževanja.

Dohodnina tako na nek način pokaže, koliko so osebe premožne in zato tudi na nek način ni sporno, da osebe z višjim zaslužkom plačujejo več davka. Vendar se pri tem vseeno pojavi problem, saj je merjenje premoženja zgolj skozi dohodek lahko varljiv. Tako lahko osebe z relativno nizkimi dohodki in z dokaj velikim premoženjem (npr. v obliki nepremičnine) v lasti, plačujejo nizek davek na dohodek, medtem ko osebe z relativno visokimi dohodki plačujejo visoke davke na dohodek, vendar nimajo velikega premoženja. Tako so lahko slednji dejansko v slabšem premoženjskem stanju kot osebe z nižjimi dohodki, vendar kljub

temu plačujejo višje davke. To je primer, ki kaže, da je potrebno biti previden glede obdavčevanja dohodka oziroma, da le-ta nima previsoke mejne stopnje.

1.2.1 Pristopi pri obdavčevanju dohodka

Pri obdavčevanju dohodka oziroma pri dohodnini imamo dva pristopa, celovitega/sistemskega in cedularnega. Pri prvem pristopu se vsi dohodki obravnavajo enako ne glede na vir dohodka, medtem ko se pri drugem pristopu dohodki iz različnih virov obdavčujejo različno. Različno obdavčevanje pomeni, da so dohodki iz dela in dohodki iz kapitala (kapitalski dobički, dividende, obresti) obdavčeni posebej in ponavadi po različnih davčnih stopnjah. V preteklosti je celovit pristop prevladoval, vendar se je ta trend kasneje obrnil v korist cedularnega. Razlog za to gre iskati v tem, da je finančni kapital mnogo gibljivejši produkcijski faktor kakor delo ter zaradi tega tudi bolj občutljiv na obdavčevanje. Tako se v večini držav pri sistemu dohodnine prištevajo le dohodki iz dela in ne tudi kapitala. Poudariti je potrebno tudi, da imajo lahko dohodnine s sistemskim pristopom tudi prikrito cedularnost, če priznavajo normirane stroške različno za posamezne vrste dohodkov.

1.2.2 Načela dobrega davčnega sistema

Davčni sistemi so se skozi zgodovino mnogokrat spreminjali in so morali ustrezati ekonomskim, socialnim in političnim vidikom. Mnogokrat je slednji vidik prevladoval, kar je seveda slabo delovalo na prva dva vidika (predvsem na prvega) in s tem na celoten davčni sistem in posledično tudi na gospodarstvo samo. Skozi čas so se na podlagi spoznanj ekonomistov in filozofov (od Adama Smitha¹⁴ naprej) izoblikovala načela dobrega davčnega sistema. Pogoji za dober davčni sistem so naslednji (Musgrave & Musgrave, 1989, str. 216):

- državni prihodki morajo biti ustrezni oziroma primerni,
- razporeditev davčnega bremena mora biti pravična,
- upoštevati je potrebno problem davčne incidence¹⁵,
- davki morajo čim manj posegati v ekonomske odločitve oziroma povzročati čim manjšo izgubo učinkovitosti,
- davčni sistem mora pomagati fiskalni politiki pri stabilizacijskih in razvojnih ciljih,
- davčni sistem mora biti razumljiv davkoplačevalcu in ne sme biti arbitraren,

¹⁴ Adam Smith je v svoji epohalni knjigi *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (2007, str. 639-641) izpostavil štiri bistvene temelje, ki jih mora imeti davčni sistem. To so pravičnost (ang. equity), gotovost (ang. certainty), praktičnost (ang. convenience) in učinkovitost (ang. efficiency). Pri načelu pravičnosti se smatra, da naj bi vsak posameznik prispeval v državni proračun v skladu s svojimi zmožnostmi ter proporcionalno s koristmi, ki jih uživa v okviru infrastrukture javnih dobrin. Načelo gotovosti nalaga, da so pri plačevanju davka določena jasna merila (čas, način, razumljivost) in le-ta niso določena arbitrarno, tj. po volji odločevalca. Z načelom praktičnosti je mišljeno, da je plačevanje davkov ustrezno za davkoplačevalca po času in načinu. Načelo učinkovitosti strmi k minimaliziranju administrativnih stroškov plačevanja oziroma pobiranja davka in s tem zagotavljanje javnih dobrin s čim nižjim stroški.

¹⁵ Davčna incidenca oziroma prevaljevanje (ang. tax shifting) je proces, v katerem se davčno breme prenaša od davčnih zavezancev do drugih ekonomskih subjektov. Pri davkih na proizvode govorimo o prevaljevanju naprej (davek se prevale na kupce), pri davkih na produkcijske faktorje (delo, kapital) pa o prevaljevanju nazaj; za delo to pomeni nižje neto izplačilo, za kapital pa nižji neto donos (Stanovnik, 2002, str. 49).

- stroški plačevanja in pobiranja davkov morajo biti čim nižji (pri tem se upošteva tudi zasledovanje ostalih ciljev).

Medtem Stiglitz (1988, str. 119) meni, da mora dober davčni sistem zasledovati naslednjih pet ciljev: ekonomsko učinkovitost, enostavnost, fleksibilnost, politično odgovornost ter pravičnost.

Kakor je razvidno iz zgoraj naštetih temeljev, pogojev in ciljev dobrega davčnega sistema, se pri vseh treh avtorjih pojavljajo podobna načela. V nadaljevanju sledijo bolj podrobno opisana načela, ki jih je omenil Stiglitz. Pri tem se bo hkrati primerjalo lastnosti progresivne in proporcionalne obdavčitve dohodka.

1.2.2.1 Načelo ekonomske učinkovitosti

Učinkovit davčni sistem mora biti takšen, da kar najmanj posega v ekonomske odločitve davkoplačevalcev. Vendar že vsako prisilno odvzemanje dohodka povzroči spremembo v vedenju glede varčevanja in potrošnje, kakor tudi glede izbire dela in izobraževanja. Edini davčni sistem, ki ne spreminja oziroma ne deformira ekonomskih odločitev davkoplačevalcev, je glavarina¹⁶, medtem ko vsi ostali davki le-to povzročijo. Tako je torej glavarina najbolj učinkovit davek, vendar je zaradi svoje regresivnosti v demokratičnih družbah družbeno nesprejemljiv¹⁷. Proporcionalna oziroma linearna obdavčitev dohodnine naj bi bila torej iz vidika učinkovitosti najbolj primerna, saj ima za razliko od progresivne obdavčitve manjši vpliv na ekonomske odločitve dohodninskih zavezancev. Progresivna obdavčitev namreč povzroči bolj intenzivno deformacijo in presežno davčno breme¹⁸ (ang. excess burden) in s tem povzroča večje narodnogospodarske stroške napačne alokacije resursov (Kranjec, 2005, str. 2).

1.2.2.2 Načelo enostavnosti

Načelo enostavnosti oziroma transparentnosti se pri dohodnini mnogokrat krši predvsem zaradi različne obravnave dohodninskih zavezancev glede osnove, stroškov, olajšav, izjem ter obravnave družinskih članov in ne toliko zaradi številnih davčnih stopenj. Največjo prednost, ki jo ima proporcionalna obdavčitev (pred progresivno obdavčitvijo) je v tem, da poenostavlja obračun pobiranja davka s t. i. davčnim odtegljajem (ang. tax withholding). To se zgodi zaradi tega, ker se na plačo aplicira ena sama stopnja, kar seveda poenostavi in zniža stroške izpolnjevanja davčne obveznosti tako delodajalcem kakor delojemalcem. Prav tako ima ena davčna stopnja lahko pozitiven demonstracijski učinek na gospodarske odločitve, ker je vnaprej znano, kolikšna bo dokončna davčna obremenitev (Kranjec, 2005, str. 3).

¹⁶ Davek, pri katerem vsak posameznik plača enak absolutni znesek ne glede na dohodek, ki ga prejema.

¹⁷ Margaret Thatcher je leta 1989 uvedla glavarino kot obliko davka za financiranje lokalnih skupnosti v Vel. Britaniji. To je povzročilo ostre in brutalne demonstracije, ki so bile tudi neposredni povod za njen kasnejši odstop.

¹⁸ Primer presežne davčne obremenitve se lahko razloži na naslednjem primeru. Predpostavimo, da imamo 20 % stopnjo davka na dohodek. To povzroči, da oseba, ki zaradi obdavčitve zasluži le 80 denarnih enot (namesto 100 denarnih enot), zavrne delo v zameno za prosti čas, saj ga ocenjuje, da je le-ta vreden 85 denarnih enot. Presežna davčna obremenitev tako v tem primeru znaša 15 denarnih enot.

1.2.2.3 Načelo fleksibilnosti

Davčni sistem mora biti kar se le da prilagodljiv spremenjenim gospodarskim razmeram. Vendar se je davčna politika doslej izkazala za precej tog instrument, saj je le-ta v rokah politike, ki hitrih sprememb ponavadi ne omogoča. Pri makroekonomskih uravnavanjih pa je ravno hitra sprememba oziroma prilagoditev najbolj pomembna. Tako se lahko zgodi, da so spremembe davčnega sistema sprejete z zamikom in so dejansko tedaj že nepotrebne. Veliko ustrežnejše je zato pri tem uporabiti instrumente, ki jih lahko vlada uvede neposredno z uredbami, kot je npr. sprememba trošarin¹⁹.

Progresivni sistem naj bi bil glede prilagodljivosti bolj učinkovit kot proporcionalni sistem, saj se povprečne davčne stopnje zaradi avtomatičnega stabiliziranja razpoložljivih dohodkov v času recesije znižujejo, medtem ko se v času konjunktore zvišujejo. Vendar je potrebno pripomniti, da se v primeru posredne progresije (proporcionalna stopnja s splošno olajšavo) prav tako znižajo povprečne davčne stopnje v času zmanjšane gospodarske aktivnosti. To potrjuje tudi študija od Keen et al. (2006, str. 31-33), kjer menijo, da lahko takšen sistem celo ojača avtomatične stabilizatorje.

1.2.2.4 Načelo politične odgovornosti

S tem načelom je mišljeno, da mora biti davčni sistem takšen, da daje kar najmanj možnosti za izkoriščanje neinformiranosti davkoplačevalcev ter da odraža družbene preference, ki se merijo z volitvami. Politična odgovornost naj bi torej poskrbela, da je davčni sistem kar najbolj pregleden, saj se z večanjem števila davčnih predpisov prav gotovo zmanjšuje informiranost oseb. Vendar se, kakor pri vsakem zakonu, pojavljajo različne interesne skupine, ki si želijo za svoje člane izbrati čim nižjo davčno obveznost (npr. z olajšavami in priznanimi stroški). Takšni davki lahko vodijo do nezadovoljstva, saj se ponavadi povišajo davki na račun drugih (manj močnih) interesnih skupin.

1.2.2.5 Načelo pravičnosti

Pri načelu pravičnosti se pojavljata dve davčni načeli, in sicer načelo koristi (ang. benefit principle) in načelo ekonomske sposobnosti (ang. ability-to-pay principle). Pri načelu koristi bi v primeru doslednega obdavčevanja vsak posameznik bil primoran plačevati davke v skladu s povpraševanjem po javnih dobrinah. To načelo je mogoče uporabljati, kadar imajo javne dobrine in storitve značaj privatnih dobrin in storitev. Tako se lahko koristi pripišejo točno določenemu posamezniku in se pri tem zahteva plačilo (npr. za uporabo javnih prevozov). Načelo ekonomske sposobnosti se deli še na dva načela, na horizontalno in vertikalno načelo. Slednje načelo zahteva različno obravnavanje posameznikov glede na različno ekonomsko sposobnost, medtem ko horizontalno načelo zahteva enako obravnavanje glede na enako ekonomsko sposobnost. Pri tem se pojavita dve vprašanji, in sicer kako bi

¹⁹ Tako je v času finančne krize Slovenska vlada od decembra 2008 dalje poviševala trošarine na naftne derivate. Z marcem 2009 je nato povišala trošarine na alkohol ter z majem še na cigarete.

primerno definirali ekonomsko sposobnost ter kako različno se naj obravnavajo davčni zavezanci.

Proporcionalna obdavčitev dohodka naj bi se glede pravične obdavčitve dohodka v skladu z ekonomsko močjo dohodninskih zavezancev oddaljevala in zato naj bi bila progresivna obdavčitev pravičnejša. Vendar tukaj trčimo ob vprašanje, kakšna naj bo progresivnost, da bo davčni sistem pravičen. Na splošno je v vseh družbah sicer sprejeta predpostavka padajoče mejne koristnosti denarja oziroma dohodka²⁰, kar pomeni, da dohodninski zavezanci, ki imajo visoke dohodke, lažje plačajo višji davek, ker je mejna koristnost njihovega denarja nižja. V primeru posredne progresivnosti dohodnine se ekonomski vidik upošteva, saj zavezanci z višjimi dohodki plačajo več tako v absolutnem kakor tudi v relativnem smislu, medtem ko je v proporcionalnem davčnem sistemu ekonomski vidik izpolnjen le deloma, saj premožnejši plačujejo višje davke le v absolutnem smislu.

2 Vpliv dohodnine na gospodarstvo in teorija optimalnega obdavčevanja

2.1 Dohodnina in njeni učinki na gospodarstvo

Podporniki za davčno harmonizacijo v Evropski uniji (v nadaljevanju EU), ki so ponavadi iz leve politične opcije, trdijo, da visoke davčne stopnje ne škodujejo gospodarski rasti. Vendar hkrati isti ljudje mnogokrat tudi govorijo, da bi različne davčne stopnje med državami škodovale mednarodni alokaciji sredstev zaradi možnosti izbire med državami. Ti dve trditvi sta si seveda kontradiktorni, saj se ljudje odzovejo na visoke davke ali se pač ne (Heath, 2006, str. 47).

Zgornji odstavek lepo predstavi nasprotja, ki se pojavijo pri zagovarjanju visoke obdavčitve in harmonizaciji davčnih stopenj. Ravno tekmovanje med državami je v večji meri prispevalo k izboljšanju davčnih sistemov ter močno znižalo davčne stopnje za produktivne faktorje (delo in kapital) v zadnjih 30-ih letih. Takšne reforme so vzpodbudile globalno gospodarstvo, zmanjšale revščino ter izboljšale življenjske pogoje (Mitchell, 2008, str. 1). Tako so se v skupini držav članic G-7 mejne davčne stopnje na dohodek v obdobju 1980-1999 znižale v povprečju za 18 % točk, medtem ko so se v državah, ki so članice Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (ang. Organization for Economic Cooperation and Development - v nadaljevanju OECD), znižale v povprečju za 17 % točk v obdobju od 1975 do 1995 (Edwards, 2001, str. 16).

Tekmovanje med državami torej znižuje davčne stopnje po svetu, kar pospešuje gospodarsko rast. Do takšnih ugotovitev prihajajo tudi številni avtorji, ki so raziskovali povezavo med gospodarstvom in davki. V nadaljevanju sledijo študije, ki pričajo o škodljivosti visokih mejnih davčnih stopenj na dohodek v povezavi z gospodarstvom ter grafični prikaz učinkov,

²⁰ To teorijo zagovarja utilitaristična šola, ki jo je ustanovil Bentham. Eden izmed vidnejših pripadnikov te šole je bil tudi John Stuart Mill.

ki jih dohodnina povzroča.

2.1.1 Študije o vplivu dohodnine na gospodarstvo

Feldstein (1995) je v svoji študiji ugotavljal povezavo med davki na dohodek in mrtvo izgubo (ang. deadweight loss). Trdil je, da mrtva izguba ni povezana zgolj z elastičnostjo ponudbe delovne sile, temveč dejansko z elastičnostjo obdavčljivega dohodka²¹, kar povzroči mnogo večjo odzivnost davčnih zavezancev na spremembo mejnih davčnih stopenj. Tako je v primeru ZDA na podlagi povišanih mejnih davčnih stopenj na dohodek, ki so se zgodile z letom 1994, ugotovil, da je mrtva izguba znašala okoli 32 % (v mejnih primerih naj bi znašala celo 78 %), če bi se upoštevali tudi socialni prispevki, pa bi mrtva izguba narasla na 52 %. Leta 2006 je v svoji študiji ponovno opozoril, da je mrtva izguba, ki temelji zgolj na spremembi elastičnosti delovnih ur, podcenjena. Tako je zapisal (Feldstein, 2006, str. 4): "Prispevek zaposlenih k nacionalnemu proizvodu ni odvisen zgolj od števila opravljenih ur dela, temveč tudi od količine človeškega kapitala na zaposlenega (vključno z izobrazbo, službenim izobraževanjem in izkušnjami), delovne vneme, izbire poklica, lokacije, tveganosti samega poklica ter ostalih stvari, ki so povezane s ponudbo dela".

Engen in Skinner (1996) sta raziskovala vpliv davčnih stopenj na ponudbo dela, investicije in produktivnost. Na podlagi več kot 20 študij sta ugotovila, da bi znižanje vseh mejnih davčnih stopenj za 5 % točk ter povprečnih stopenj za 2,5 % točke povzročilo zvišanje dolgoročne rasti gospodarstva med 0,2 % in 0,3 % točke.

Leibfritz, Thorthon in Bibbee (1997) so izvedli raziskavo, v kateri so ugotavljali kako 1 % delež nekaterih davkov v bruto domačem proizvodu (v nadaljevanju BDP) vpliva na gospodarstvo v ZDA, EU-15 in na Japonskem. Ugotovili so, da neposredni davki najbolj škodujejo gospodarski rasti ter da bi znižanje davčnega bremena pri dohodkih iz dela za 1 % BDP povzročilo večjo zaposlenost in višji BDP v vseh treh gospodarstvih²².

Caroll, Holtz-Eakin, Rider in Rosen (1998) so ugotavljali, kakšen učinek imajo višje mejne davčne stopnje na podjetnike v ZDA, ter ugotovili, da bi povišanje mejne davčne stopnje za 5 % točk povzročilo zmanjšanje število podjetnikov z novimi kapitalskimi investicijami za 10,4 %. Prav tako so ugotovili, da bi se investicija povprečnega kapitala zmanjšala za 9,9 %. Leta 2000 so isti raziskovalci ugotovili, da se v primeru višjih mejnih davčnih stopenj rast manjših podjetij zmanjša. Ocenili so, da bi se npr. v primeru znižanja mejne davčne stopnje iz 50 % na 33 % povečali dohodki za 28 %, saj so ocenili, da je elastičnost dohodkov podjetnikov 0,84.

Ventura (1999) je primerjal tedanji progresivni davčni sistem v ZDA s sistemom, kot sta ga predlagala Hall in Rabushka²³. Ugotovil je, da so delovne ure relativno konstantne pri obeh sistemih, vendar bi se pri proporcionalni dohodnini skupna delovna učinkovitost povečala, saj

²¹ Temelji na naslednji formuli: mrtva izguba = $0,5 * E * ((t_1)^2 - (t_2)^2) * (\text{obdavčljivi dohodek} / (1 - t_1))$, kjer je t_1 začetna mejna davčna stopnja, t_2 končna mejna davčna stopnja, medtem ko oznaka E pomeni elastičnost obdavčljivega dohodka, ki pa ima lahko različne vrednosti (ponavadi jo ocenjujejo, da ima okoli 0,4).

²² V ZDA se bi BDP povečal za 3,7 %, v EU-15 za 2 % ter na Japonskem za 0,7 %.

²³ Podrobneje o njunem predlogu davčnega sistema bomo obravnavali v poglavju 3.2.

bi najbogatejša gospodinjstva v najvišjem kvintilu (prvih 20 %) oziroma gospodinjstva, ki so najbolj produktivna, prispevala vsaj za 9 % več delovnih ur, kot bi jih v primeru progresivnega sistema.

Cassou in Lansin (2000) sta izvedla študijo, kjer sta na primeru ZDA preučevala uvedbo proporcionalne dohodnine. Ugotovila sta, da bi uvedba ene same stopnje povzročila trajno gospodarsko rast do 0,143 % točke na leto. Medtem so Caucutt, Imrohorglu in Kumar (2000) prav tako v primeru ZDA uporabili model, v katerem so med drugim upoštevali tudi heterogeno delovno silo (kvalificirano in nekvalificirano) ter ugotovili, da bi sprememba sistema obdavčevanja dohodka iz progresivne v proporcionalno doprinesla tudi do 0,52 % točke višjo gospodarsko rast na leto.

Altig, Auerbach, Kotlikoff, Smetters in Walliser (2001) so opravili več simulacij proporcionalnih davčnih sistemov v ZDA. Simulacija je prikazala, da bi sicer največjo povečanje celotnega gospodarstva (za 9,4 %) doprinesel čisti proporcionalni davek na dohodek, medtem ko bi davčni sistem s splošno olajšavo dolgoročno prinesel za več kot polovico nižjo rast gospodarstva. Vendar bi slednji davčni sistem povečal blaginjo najrevnejšim in najbogatejšim, medtem ko bi pri prvem sistemu poslabšal položaj najrevnejšemu sloju. Prav tako so obravnavali tudi proporcionalni davek na dohodek z višjo mejno davčno stopnjo (30 %) ter z več standardnimi olajšavami. Ugotovili so, da bi se gospodarstvo dolgoročno celo povečalo za nekaj več kot v davčnem sistemu z nižjo davčno stopnjo.

Edwards (2001) je ameriškemu kongresnemu odboru za gospodarstvo predstavil poročilo, kjer je navedel razloge, zakaj bi bilo potrebno znižati mejne davčne stopnje pri dohodnini. V svojem uvodu je med drugim omenil, da se davčne stopnje po svetu vztrajno znižujejo ter da bi znižanje obremenitev davčnih zavezancev v najvišjem razredu za dolar povzročilo prihranek v višini 1,25 dolarja v obliki manjše mrtve izgube²⁴. Navedel je tudi šest učinkov, ki se zgodijo pri spremembi mejne davčne stopnje. Posledice se tako odrazijo pri: ponudbi dela, varčevanju, podjetniški aktivnosti in rasti manjših podjetij, produkcijski in potrošniški učinkovitosti, davčnemu izogibanju ter davčnemu utajevanju. Poleg tega je poudaril, da visoke mejne davčne stopnje spodbujajo beg možganov (ang. brain drain), saj postaja delovna sila vse bolj mednarodno mobilna.

Padovano in Galli (2001) sta naredila primerjavo med 23. članicami OECD od leta 1950 do leta 1990. V njej sta ugotovila, da so visoke mejne davčne stopnje in davčna progresivnost pri dohodku negativno povezane z dolgoročno gospodarsko rastjo²⁵ ter da takšni rezultati potrjujejo teorijo o endogeni rasti, ki pravi, da visoke mejne davčne stopnje pri dohodkih produktivnih faktorjev deformirajo učinkovito alokacijo teh sredstev ter tako znižujejo gospodarsko rast. Kritizirala sta tudi prejšnje študije, ki so se osredotočale na povprečno

²⁴ Pri tem se je skliceval na več različnih študij, ki so preučevale mrtvo izgubo, povzročeno z obdavčevanjem posameznikov ali podjetij.

²⁵ Leta 2002 sta Padovano in Galli na podlagi študije iz leta 2001 ocenila, da povišanje mejnih davčnih stopenj za 10 % točk povzroči nižjo gospodarsko rast za 0,23 % točk na letni ravni.

efektivno stopnjo namesto mejne ефективne davčne stopnje. Trdila sta namreč, da zaradi takšnega merjenja prihaja v večini študij do napačnih sklepov, ker povprečna davčna stopnja ne daje realnih rezultatov glede vpliva na gospodarsko rast. Na takšen problem je opozoril tudi Leach (2003, str. 50), saj lahko visoke mejne davčne stopnje prispevajo k večjemu davčnemu izogibanju in utaji, kar zniža effektivno povprečno stopnjo, medtem ko se pri nižjih mejnih davčnih stopnjah lahko zgodi ravno obratno, saj se zaradi povečane gospodarske aktivnosti povprečna davčna stopnja poviša.

Diaz-Gimenez in Pijoan-Mas (2006) sta za ZDA naredila simulacijo dveh proporcionalnih dohodnin s splošno olajšavo ter ju primerjala s sedanjim davčnim sistemom, kjer mejna davčna stopnja znaša 35 %. Ugotovila sta, da bi se pri proporcionalni dohodnini z nižjo stopnjo v višini 22 %, delovna produktivnost povečala za 3,2 %, medtem ko bi se celotna proizvodnja povečala za 2,4 %, kar bi povečalo rast potrošnje za 0,75 %. Pri višji stopnji (29 %) se bi delavna in celotna produktivnost zmanjšali. Prav tako se bi zmanjšala potrošnja za 0,58 %, vendar se bi na ta račun egalitarnost pri dohodkih povečala. Ocenila sta, da bi pri nižji stopnji bilo skupno 50 % gospodinjstev bolj zadovoljnih kot v sedanjem sistemu, medtem ko bi v primeru višje stopnje bilo teh kar 70 %.

Študija, ki je povzročila največ prahu, je prav gotovo poročilo, ki ga je pripravilo britansko finančno ministrstvo leta 2005. Proporcionalna dohodnina je bila sprva prikazana v skrajno negativni luči, vendar se je kasneje izvedelo, da so bili nekateri deli vsebine cenzurirani. Ko je bilo predstavljeno tudi necenzurirano besedilo, se je izkazalo, da je mnenje o uvedbi EDS mnogo bolj uravnoteženo. Izpuščeni del je tako npr. vseboval tudi naslednjo ugotovitev o proporcionalni dohodnini (Heath, 2006, str. 13): "Skupni učinki večje pripravljenosti zavezancev za plačevanje davčnih obveznosti in višji proračunski prihodki iz tega naslova bi omogočili znižanje povprečne davčne stopnje, posledično s tem pa bi se zmanjšalo davčno izogibanje in utajevanje ter obseg sive ekonomije. To bi povečalo zanimanje tujih investitorjev, kar bi povzročilo manjši gospodarski razcvet".

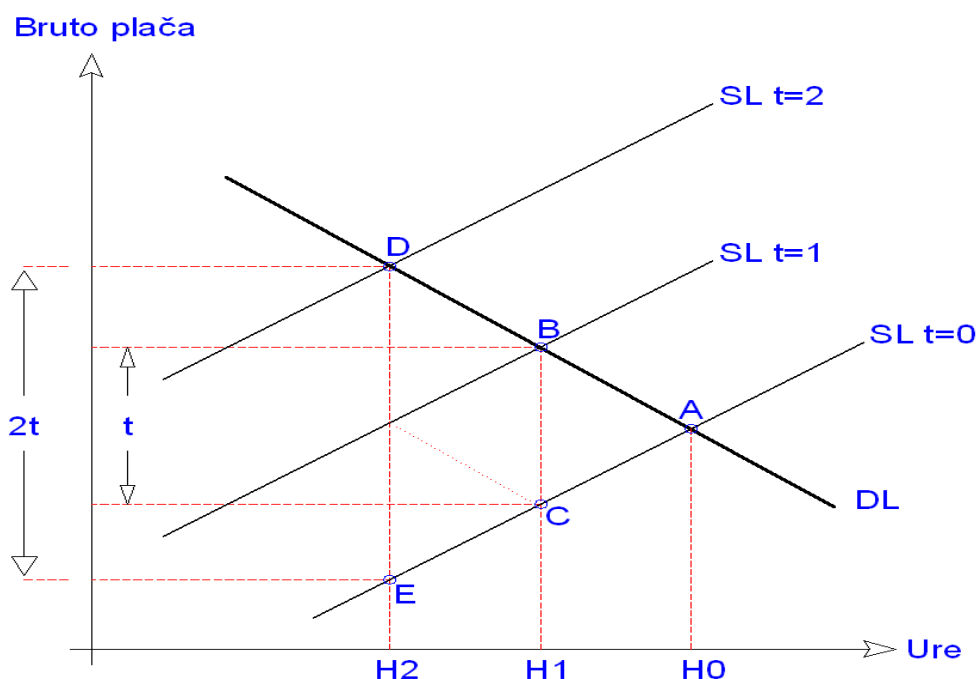
2.1.2 Prikaz učinkov višjih mejnih davčnih stopenj pri dohodnini

Višje davčne stopnje imajo torej negativen vpliv na gospodarstvo kot celoto. Vplivi so različni, vendar je skupne negativne učinke moč izmeriti kot mrtvo izgubo. Ta izguba nastane ker davek obstaja in povzroča spremenjeno obnašanje ljudi. Začetnik na področju raziskovanja mrtve izgube je bil Harberger (1964), ki je ocenil, da v ZDA mrtva izguba zaradi davkov na dohodek iz dela znaša največ 5 %. Kasneje je več avtorjev (Browning, Hausman in Feldstein) trdilo, da je mrtva izguba v ZDA mnogo večja, kot jo je navedel Harberger. Tako je npr. Browning leta 1976 v študiji ugotovil, da mrtva izguba znaša med 8 % in 16 % davčnih prihodkov. V kasnejši študiji leta 1987 je prišel do zaključka, da je mrtva izguba še večja kot je sprva ocenjeval, in sicer naj bi le-ta znašala od 32 % do 47 %, v skrajnih primerih celo 300 % (Leach, 2003, str. 39). Hausman je leta 1981 ocenil, da dohodnina povzroči 29 % mrtve izgube, medtem ko jo je Feldstein (1995) ocenil, kot je bilo že prej omenjeno, na okoli 32 %.

Na sliki 1 imamo prikazan grafični primer mrtve izgube v povezavi z davkom na dohodek.

Krivulja DL predstavlja povpraševanje po delu, medtem ko krivulja SL predstavlja ponudbo dela. Točka A predstavlja ravnovesje med povpraševanjem in ponudbo, ko nimamo nobenega davka. V primeru, ko se uvede davek ($t = 1$), se oblikuje novo ravnovesje v točki B. To povzroči, da se število ur zmanjša iz H_0 na H_1 . Tako se pojavi mrtva izguba v obliki trikotnika, ki ga tvorijo točke A, B in C. Ko se davki podvojijo ($t = 2$), se ravnovesje iz točke B premakne v točko D, kar povzroči, da se stroški distorzije početverjijo, saj je trikotnik ADE štirikrat večji od trikotnika ABC. Mrtva izguba povišanih davkov tako narašča s kvadratom davčne stopnje (Leach, 2003, str. 36).

Slika 1: Mrtva izguba zaradi davka na dohodek

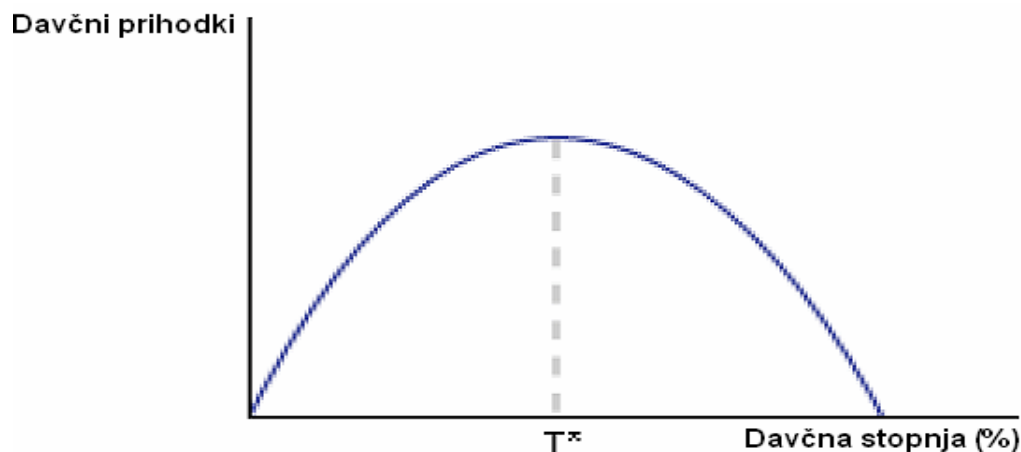


Vir: G. Leach, *The negative impact of taxation on economic growth*, 2003, str. 37.

V povezavi z negativnimi učinki višjih davčnih stopenj se velikokrat omenja tudi Lafferjeva krivulja (glej sliko 2), ki prikazuje razmerje med davčnimi prihodki in davčnimi stopnjami. Ta krivulja prikazuje, da v primeru, ko ima država davčno stopnjo v višini 0 % oziroma 100 % ne zbere nobenih proračunskih prihodkov. Pri optimalni davčni stopnji (T^*) se tako pobere največ davkov, vendar takšna stopnja ni znana oziroma se lahko tudi spreminja. Zagovorniki EDS uporabljajo Lafferjevo krivuljo kot primer učinka, ki ga imajo nižje davčne stopnje na družbo, saj le-te spodbujajo naložbe, varčevanje in gospodarsko aktivnost, kar povečuje gospodarsko rast, s tem pa tudi proračunske prihodke. Znižanje mejne davčne stopnje pri dohodkih je v večini držav privedlo do povečanja davčnih prihodkov²⁶ v proračun, kar je nakazovalo, da so bile države pri pobiranju davka v nekaterih primerih že na desni strani polovice krivulje.

²⁶ Predvsem so se povečali davčni prihodki od strani davkoplačevalcev, ki so imeli višje dohode kot npr. v primeru ZDA (omenjeno že v poglavju 1.1.2).

Slika 2: Lafferjeva krivulja



Vir: A. Greco, *Flat Tax: British Case*, 2004, str. 5.

2.2 Teorija optimalnega obdavčevanja dohodka

Problem teorije optimalnega obdavčevanja dohodka je prvi preučeval dobitnik Nobelove nagrade James Mirrlees (1971). Skoraj pol stoletja prej je že obstajala teorija optimalnega obdavčevanja proizvoda, ki jo je razvil Frank Ramsey²⁷. Teorija optimalnega obdavčevanja dohodka podobno kot teorija optimalnega obdavčevanja proizvodov predpostavlja, da nimamo kombinacije različnih davkov, temveč zgolj davek od dohodka, tako kot pri optimalni teoriji proizvodov. Razlikovanje med teorijo optimalnega obdavčenja proizvodov in teorijo optimalnega obdavčevanja dohodka je v tem, da se modeli učinkovitega obdavčevanja proizvodov ne ukvarjajo s prerazdeljevanjem dohodka (Stanovnik, 2002, str. 67).

2.2.1 Osnovne značilnosti modelov optimalnega obdavčevanja dohodka

Osnovni problemi, s katerimi so se avtorji spopadli pri svojih študijah o optimalnem davku na dohodek (in tudi na proizvode) so bili naslednji: določanje kriterijev optimalnosti, določanje družbene blaginje, modeliranje deformacij ter problemi praktične uporabe.

2.2.1.1 Določanje kriterijev optimalnosti

Pri določanju kriterijev optimalnosti davka so izhajali iz načel zaželenih lastnosti, ki naj bi jih imel dober davčni sistem. Ta načela so učinkovitost, pravičnost in nizki administrativni stroški. Pojavi se problem, ko nek predlog davčnega sistema zadovoljuje določen kriterij v celoti, medtem ko drugega kriterija sploh ne izpolnjuje. Tak primer je glavarina, ki je gledano zgolj iz vidika učinkovitosti, najboljši davek, ker ne povzroči presežne davčne obremenitve

²⁷ Leta 1927 je objavil rezultat, ki je znan tudi kot Ramseyjevo pravilo. V njem je dokazal, da mora biti obdavčitev proizvodov obratno sorazmerna povpraševanju, saj je v tem primeru mrtva izguba najmanjša. Njegova ugotovitev je bila dejansko odgovor Pigouju, ki se je javno spraševal, kako naj država v primeru, da lahko obdavčuje le proizvode, naredi to s čim manjšo deformacijo trga.

oziroma povzroči le dohodkovne učinke²⁸. Vendar takšen davek krši načelo pravičnosti, saj je njegov delež pri nižjem sloju prebivalstva mnogo višji kot pri bogatejšem sloju. Ker je potrebno upoštevati vse kriterije, so na ta način uporabljali »uteži« za vsak kriterij oziroma so to naredili s konceptom posameznikove koristnosti in družbene blaginje. Tako je družbena blaginja pokazatelj družbenega bogastva, ki je odvisno od individualne koristnosti. Vendar družbena blaginja ni nujno vsota vseh individualnih koristi, odvisna je lahko tudi od enakosti porazdelitve teh koristnosti (Heady, 1993, str. 17).

Avtorji študij so težko določili model, ki bi določal razmerje med davčnimi stopnjami in administrativnimi stroški. Zato so kriterij nizkih administrativnih stroškov največkrat izpustili in se posvetili predvsem izmenjavi med učinkovitostjo in pravičnostjo (ang. trade-off between efficiency and fairness).

2.2.1.2 Določanje družbene blaginje

Bogastvo ljudi je največkrat merjeno z njihovimi dohodki. Kot je bilo omenjeno v prejšnjem poglavju, pa so v študijah optimalnega obdavčevanja v ta namen uporabljali koncept koristnosti. Za to obstajata vsaj dva razloga. Prvi razlog je v tem, da ljudje na povečanje davka večinoma reagirajo tako, da delajo več in s tem zmanjšajo negativne učinke takšnega davka na njihov dohodek. Ker to pomeni določen strošek ljudem, je to potrebno upoštevati pri njihovi zmanjšani koristnosti dela. Drugi razlog je v tem, da se obseg neenakosti dohodka lahko napačno interpretira, saj le-to lahko nastane tudi zaradi tega, ker nekateri delajo več od drugih, kar pa bi bil zelo šibak argument za prerazdeljevanje, saj navsezadnje lahko vsakdo dela tudi več. V primeru, ko je dohodek različen zaradi plačilnih nesorazmerij, je argument prerazdeljevanja bolj na mestu. Če bi bil dohodek merjen skozi koristnost kot osnova za ukrepanje proti neenakosti dohodka, potem bi bile razlike zaradi večje delavnosti upoštevane; v tem primeru pa bi bila tudi manjša stopnja koristnosti do prerazdeljevanja kot v primeru plačilnih nesorazmerij (Heady, 1993, str. 19). Koristnost (U) tako lahko izrazimo na naslednji način:

$$U = u(Y, L), \text{ kjer je } Y \text{ dohodek in } L \text{ ponudba količine dela.} \quad (1)$$

Za določitev družbene blaginje je potrebno koristnost vseh oseb združiti. Pri tem se uporablja metoda utilitaristov²⁹, ki je zapisana na naslednji način:

$$\text{Družbena blaginja} = \sum_h u^h, \text{ kjer je } u^h \text{ koristnost posameznika } h. \quad (2)$$

²⁸ Osnovna značilnost glavarine je v tem, da ni odvisna od nikakršnih sprejemljivih lastnosti posameznika in njegovega obnašanja, temveč zgolj od tega, da posameznik obstaja in zato ne povzroča nikakršnih sprememb relativnih cen (Stanovnik, 2002, str. 55).

²⁹ Pri družbeni blaginji se uporabljajo tri teorije glede pravičnosti prerazdeljevanja: utilitaristična, tehtano utilitaristična in maxmin teorija, ki jo je razvil Rawls. Utilitaristična teorija se zavzema za maksimiranje družbene blaginje, vendar se pri tem ne osredotoča na prerazdeljevanje dohodka. Tehtano utilitaristična teorija je bolj egalitarna, saj se pri povečevanju družbene blaginje bolj osredotoča na posameznike, ki imajo nižje dohodke, kakor na osebe, ki imajo višje dohodke. Rawlsova maxmin teorija opredeljuje družbeno blaginjo s tem, da se poveča blaginja osebe, ki ima najnižji dohodek v družbi. To pomeni, da je zmanjšanje blaginje drugih posameznikov na račun povečane blaginje posameznika z najnižjimi dohodki, upravičeno. Ta teorija se na splošno smatra kot najbolj egalitarna, vendar je možno, da je pri določenih merjenjih enakosti tehtano utilitaristična teorija bolj egalitarna (Bankman & Griffith, 1987, str. 1950).

Problem zgornjega zapisa je v tem, da ne upošteva prerazdeljevanja dohodka. Če je namen davčnega sistema v tem, da se zmanjša neenakost dohodka in s tem koristnost, potem je potrebno dati večjo utež na koristnost revnih kot bogatih. V večini študij so v ta namen uporabili naslednjo obliko zapisa (Heady, 1993, str. 20):

$$\text{Družbena blaginja} = \frac{1}{1-\varepsilon} \sum_h (u^h)^{1-\varepsilon}, \text{ kjer } \varepsilon \text{ ni enako } 1. \quad (3)$$

Zapisa (2) in (3) sta enaka, če je vrednost $\varepsilon = 0$. Če je vrednost $\varepsilon = 0$, potem to pomeni, da ni nikakršne zaskrbljenosti glede neenakosti dohodkov. V primeru, da je vrednost $\varepsilon = 1$, se uporablja naslednji zapis:

$$\text{Družbena blaginja} = \sum_h \log(u^h) \quad (4)$$

Če je vrednost ε pozitivna, potem se koristnost osebe h spremeni za vrednost v v primeru zapisa (2), ki pa je manjša proporcionalnemu povečanju. To nakazuje, da je manjša utež namenjena absolutnemu povečanju koristnosti za osebe, ki imajo višji dohodek, kot za osebe z nižjimi dohodki. V primeru, da gre vrednost ε proti neskončnosti, postane zaskrbljenost nad neenakostjo vedno večja. To pa daje vedno večjo utež na osebe, ki imajo najnižje dohodke.

2.2.1.3 Modeliranje deformacij

V primeru, da davek na dohodek ne bi vplival na delovno spodbudo, bi bilo oblikovanje davčnega sistema, ki bi porazdeljeval dohodek, za utilitariste preprosto. Če predpostavljamo za vsako osebo, da ima enako koristnost ne glede na zaslužen dohodek ter da ima denar padajočo mejno koristnost, potem bi idealen davčni sistem bil tisti, ki bi obdavčeval vse dohodke z 100 % davčno stopnjo, saj bi se pobrani davek prerazdelil na enake deleže med celotno populacijo. Ker obdavčevanje vpliva na delovno spodbudo, bi se takšen sistem kaj kmalu spremenil v katastrofo, saj nihče ne bi bil več pripravljen služiti dohodek na zakonit način (Zelenak & Moreland, 1999, str. 51).

V modelih optimalne obdavčitve so avtorji torej preučevali, kolikšen vpliv ima stopnja davka na delovno spodbudo v obliki koristnosti, ki so opisane v prejšnjem poglavju. Kako oseba spremeni količino dela v primeru spremenjenih davčnih stopenj, se lahko prikaže v obliki zapisa (1). Tako se lahko sprememba v količini dela upošteva pri spremembi pobranega davka, medtem ko se sprememba koristnosti upošteva pri spremembi družbene blaginje. Iz tega sledi, da bo optimalen davek tisti, pri katerem je nemogoče povečati družbeno blaginjo, ne da bi se zmanjšal pobrani davek. Vprašanje pobranega davka je torej bistveno, saj drugače sploh ne bi rabili davkov. To prinaša dve pomembni posledici. Optimalna obdavčitev je odvisna od zahtevane količine pobranega davka, sprememba davčnih stopenj pa mora biti nevtralna glede na pobrani davek. Tako lahko npr. povišanje davčnih stopenj nadomestimo s tem, da povišamo osebno olajšavo. Tako povprečni davkoplačevalec še naprej plačuje enak znesek davka (Heady, 1993, str. 22).

Zadnji primer je pomemben zaradi tega, ker se pri obdavčevanju pojavita dva učinka,

dohodkovni in substitucijski. Pri dohodkovnem učinku se pri povečanem davku na dohodek poveča ponudba dela, ker želijo osebe nadomestiti izgubljen dohodek. Na drugi strani ima substitucijski učinek ravno nasproten učinek na povečanje davkov, saj se zmanjša ponudba dela. Rezultat tako dobimo v odvisnosti od prevlade enega izmed obeh učinkov, ki je lahko pozitiven ali negativen. Če ne spreminjamo količine pobranega denarja, potem sprememba davka za povprečnega davkoplačevalca nima dohodninskega učinka. Davkoplačevalci bodo sicer soočeni z višjimi ali nižjimi davki, toda na koncu se bo dohodninski učinek izravnal. Tako bo substitucijski učinek prevladoval, saj bi povišanje splošne stopnje davka na dohodek, ki bo uporabljen za financiranje osebne olajšave, v glavnem zmanjšal ponudbo dela. S tem ko se v povprečju zmanjša količina dela posameznika, se tudi zmanjša njegov dohodek in posledično so zaradi tega manjši davčni prilivi. Izgubo teh davčnih prilivov imenujemo presežna davčna obremenitev. Dominantnost substitucijskega učinka, ki je rezultat nevtralnosti davčnih prihodkov, je tako uporabljen v vseh študijah o optimalnem davku. Tako se pri ocenjevanju deformacij, ki jih povzroči davek na dohodek, uporablja t. i. kompenzirana elastičnost ponudbe³⁰. Pri davkih na proizvode pa se uporablja kompenzirana elastičnost povpraševanja.

Poleg vsega naštetega je potrebno poudariti, da davek na dohodke ne vpliva le na ponudbo dela, temveč vpliva tudi na druge učinke kot so npr. izbira izobraževanja, varčevanja in tudi utajevanja. Modeli o optimalnem dohodku tako preučujejo učinke ločeno ali skupaj s ponudbo dela, vendar nobeden ne kombinira vsega hkrati. Razlog za to se skriva v zapletenosti takšnih modelov, saj bi bil le-ta enostavno prevelik, da bi bilo možno iz njega potegniti kakršne koli uporabne zaključke (Heady, 1993, str. 23).

2.2.1.4 Problemi praktične uporabe

Uporabnost študij o optimalnem davku v resničnem življenju je odvisna od predpostavk, ki se uporabljajo v takšnih modelih. Seveda to še ne pomeni, da so rezultati v primeru nerealne predpostavke napačni. Bolj je pomembno, da se v tem primeru oceni ali bi takšna predpostavka močno spremenila rezultate (Heady, 1993, str. 24).

V začetku poglavja o optimalni obdavčitvi dohodka je bilo omenjeno, da so avtorji študij večinoma prezrli administrativne stroške, ki jih povzroči davek. V zvezi z davkom se pojavita dva stroška. Strošek pri pobiranju, ki ga ima država in pri izpolnjevanju obveznosti oziroma plačevanju, ki ga imajo davkoplačevalci. Ti stroški so bili izključeni predvsem zato, ker se takšni stroški ne spreminjajo z višino davčne stopnje, temveč se ponavadi spreminjajo v primeru, ko imamo več različnih stopenj ali olajšav. Upoštevanje teh kombinacij bi povečalo zapletenost pri modelih. Vendar to ne pomeni, da niso bili poizkusi narejeni v tej smeri. Administrativne stroške so uporabili predvsem kot razlog za omejitev števila davčnih stopenj.

³⁰ Krivulja kompenzirane ponudbe dela kaže odvisnost gibanja ponudbe dela od cene dela, pri čemer se izniči dohodkovni učinek in upošteva zgolj substitucijski učinek. Substitucijski učinek povečanja mezde spodbuja k večji ponudbi dela; dohodkovni učinek pa povzroči povečanje povpraševanja za vse normalne dobrine, vključno s prostim časom. To pomeni, da bo dohodkovni učinek povzročil manjšanje ponudbe dela. Z eliminiranjem dohodkovnega učinka se bo - ob dani ceni dela - povečala ponudba dela; krivulja kompenzirane ponudbe dela bo torej bolj položna kot navadna krivulja ponudbe dela (Stanovnik, 2002, str. 68).

2.2.2 Modeli optimalne obdavčitve dohodka

2.2.2.1 Mirrleesov model optimalne obdavčitve dohodka

Cilj raziskave je bil, da se ugotovi kakšen sistem obdavčitve dohodka naj uporabi država pri doseganju ravnovesja med pravičnostjo in učinkovitostjo davka in s tem tudi maksimalno družbeno blaginjo. Mirrleesov model optimalne obdavčitve je imel dve temeljni predpostavki:

- obdavčitev dohodka povzroči zmanjšanje števila ur dela vsakega zaposlenega ter
- razlika med plačami med zaposlenimi se pojavi zaradi razlik v fiksni produktivnosti, za kar se predpostavlja, da so relativne plače pred obdavčenjem fiksne.

Pri tem je uporabil tudi nekatere poenostavljene predpostavke: davki ne vplivajo na varčevanje; država ima popolne informacije o posameznikih glede njihovih dohodkov, koristnosti in produktivnosti; stroški pobiranja davka so trivialni; ni migracije.

V modelu je oblikoval optimalno obdavčitev dohodka, kjer se mejna davčna stopnja spreminja z višino dohodka. Pri tem je izhajal iz dejstva, da je družbena blaginja odvisna od štirih dejavnikov:

- kompenzirana elastičnost ponudbe dela: visoka elastičnost pomeni, da je davčni priliv majhen ali negativen. Povečanje družbene blaginje je tako manj verjetno, če se povečajo davki;
- družbena zaskrbljenost do dohodkovne neenakosti, ki je izražena skozi izbiro vrednosti parametrov v funkciji družbene blaginje (ϵ): večja kot je vrednost ϵ , manjša je relativna izguba koristnosti za osebe, ki se jim povišajo davki in s tem je bolj verjetno, da se poveča družbena blaginja;
- neenakost v dohodkih pred obdavčitvijo: velika neenakost dohodka prispeva k temu, da osebe z relativno nižjimi dohodki pridobijo več s povišanjem davkov kot pa izgubijo osebe z relativno višjimi dohodki in je zato bolj verjetno, da se poveča družbena blaginja;
- delež populacije, ki je deležen povišanja davčne stopnje: večji kot je delež populacije, ki je deležen povišanih davkov, večji je znesek, ki ga pridobijo revni in zato je bolj verjetno, da se družbena blaginja poveča.

Zadnji dejavnik je vzbudil veliko pozornosti med ekonomisti, saj je Mirrleesova študija nakazala, da se v tem primeru mejna davčna stopnja približuje ničli za osebe z zelo visokimi dohodki. Phelps (1973), Sadka (1976) in Seade (1977) so ugotovili, da je potrebno osebo z najvišjim dohodkom obdavčiti z ničelno stopnjo³¹ v primeru, da je poznan dohodek le-te osebe (Slemrod et al., 1994, str. 271). Obdavčitev takšnih oseb namreč naj ne bi doprinesla dodatnega priliva v državno blagajno in je zato nesmiselno deformirati njihovo ponudbo dela. Pomembnost takšne ugotovitve leži predvsem v tem, da je to primer, ki nasprotuje vsesplošnemu prepričanju, da je za preraščanje dohodka potreben sistem z naraščajočimi mejnimi davčnimi stopnjami (Heady, 1993, str. 27).

³¹ Mirrlees (1976) je v odgovor takšni ugotovitvi zapisal, da je ničelna davčna stopnja za osebe z najvišjim dohodkom le slab približek optimalne mejne davčne stopnje (Slemrod et al., 1994, str. 272).

Ker je tudi celotna analiza v različnih primerih pokazala, da je mejna davčna stopnja z višino dohodka rahlo padajoča, so se ekonomisti začeli osredotočati predvsem na optimalno obdavčitev dohodka z eno samo mejno davčno stopnjo.

2.2.2.2 Sternov model optimalne obdavčitve dohodka

Stern (1976) je v svojem modelu oblikoval optimalno linearno obdavčitev dohodka, ki je temeljila na enakih predpostavkah kot Mirrleesova študija. Rezultati so se spreminjali v odvisnosti od kompenzirane elastičnosti ponudbe dela, stopnje družbene zaskrbljenosti do neenakosti in zahteve po javnofinančnih prihodkih (Heady, 1993, str. 28). Vendar je za razliko od Mirrleesa, ki je v primeru elastičnosti ponudbe dela uporabljal vrednost 1, v svojem osrednjem primeru uporabil nižjo vrednost (0,4), saj je menil, da je le-ta bolj realna. Tako je v svoji študiji ugotovil, da optimalna mejna davčna stopnja v najbolj realnih razmerah znaša 54 %, kar je precej višje kot v Mirrleesovem modelu, kjer naj bi optimalna mejna davčna stopnja znašala med 20 % in 30 % oziroma v večini primerov naj ne bi bila višja od 40 %.

Rezultati so potrdili učinke prvih dveh dejavnikov o družbeni blaginji, ki so bili predstavljeni v Mirrleesovem modelu. Po trditvi Sterna naj bi po neobjavljenih izračunih veljal tudi tretji dejavnik (Heady, 1993, str. 29). Ker četrti dejavnik ni bil več v veljavi zaradi ene same mejne davčne stopnje, je bil le-ta zamenjan z javnofinančnimi prihodki. Na ta način je optimalna davčna stopnja višja (Stanovnik, 2002, str. 68):

- čim nižja je kompenzirana elastičnost ponudbe dela;
- čim višja je družbena zaskrbljenost do dohodkovne neenakosti (izražena skozi izbiro vrednosti ϵ);
- čim višje so neenakosti v dohodkih pred obdavčitvijo;
- čim višje so zahteve po javnofinančnih prihodkih.

Rezultati so potrdili še en pomemben vidik, ki ga je bilo moč zaslediti že pri analizah z nelinearno optimalno obdavčitvijo. Obstajala naj bi določena meja v višini obdavčitve dohodkov, ne glede na to kako močna je stopnja družbene zaskrbljenosti do dohodkovne neenakosti. Razlog za to je predvsem v kompenzirani elastičnosti ponudbe dela. Tako lahko opazovano tržno obnašanje omeji etične nazore pri določanju davčnega sistema: vsi se namreč strinjamo, da bi bile nekatere davčne stopnje previsoke (Heady, 1993, str. 29).

2.2.2.3 Modeli optimalne obdavčitve dohodkov drugih avtorjev

Za večino avtorjev, ki so se ukvarjali z optimalnim davkom na dohodek, je bil Mirrlesov model podlaga za njihove študije, čeprav so bili tudi poskusi, da se temeljne predpostavke spremenijo (npr. Tuomala). V nadaljevanju so predstavljene študije drugih avtorjev.

Atkinson (1973) se je v svojem modelu osredotočil na vzrok zmanjšane kvalitativne ponudbe dela namesto kvantitativne. V njegovem modelu so ure dela fiksne, medtem ko je učinkovitost dela odvisna od stopnje izobrazbe. Predpostavljal je, da davek na dohodek povzroči zmanjšano spodbudo za izobraževanje, ker je le-to drago. Na ta način se zmanjša kvalitativna ponudba dela. V študiji je uporabil linearni optimalni davek in zato ni

presenetljivo, da je v nekaterih primerih prišel do podobnih rezultatov kot jih je kasneje ugotovil tudi Stern (Heady, 1993, str. 31).

Allen (1982) je za razliko od Mirrleesa opustil predpostavko, da so relativne plače fiksne. Predpostavljal je, da je relativna plača odvisna od ponudbe dela dveh vrst. V primeru, da se ponudba dela za eno vrsto povečuje, se relativna plača za to vrsto dela zmanjšuje in obratno. Rezultati so bili presenetljivi, saj bi osebe, ki zaslužijo manjše dohodke, bile obdavčene s pozitivno mejno davčno stopnjo, medtem ko bi osebe z višjimi dohodki bile obdavčene z negativno mejno davčno stopnjo³². Zaradi tega bi se ponudba dela oseb z manjšimi dohodki zmanjšala, medtem ko bi se ponudba dela oseb z višjimi dohodki povečala, s tem pa bi se zmanjšala neenakost dohodkov pred obdavčitvijo. Učinek takšne obdavčitve je odvisen predvsem od težavnosti prehajanja oseb med dvema vrstama dela (Heady, 1993, str. 30).

Carruth, Heady in Ulph (1983) so se zgledovali po Allenovem modelu, vendar so dodali več različnih vrst dela. Rezultati so pokazali, da naj bodo osebe z najvišjimi dohodki obdavčene z negativno mejno davčno stopnjo (Heady, 1993, str. 30).

Tuomala (1990) je v svoji knjigi *Optimal Income Tax and Redistribution* obširno predstavil problematiko optimalnega obdavčevanja in prerazdeljevanja. V njej je obravnaval tako nelinearno kot linearno optimalno obdavčitev dohodkov z različnimi predpostavkami, kot so negotovost plač, zavist³³, različne vrste dela in stopnja izobrazbe. V modelu, kjer je vključil zavist, je ugotovil, da morajo biti v tem primeru mejne davčne stopnje naraščajoče. Vendar so bile razlike med najnižjo in najvišjo mejno davčno stopnjo zelo nizke (le za okoli 2 % točki, ne glede na to, kakšna je bila stopnja zavisti). Ob takšni ugotovitvi je zapisal (Tuomala, 1990, str. 132), da si takšen rezultat na nek način lahko razlagamo tudi kot podpora linearni davčni obdavčitvi. V modelu, kjer je uporabil negotovost plač, je v nekaterih primerih prišel do zaključka, da je progresivna obdavčitev optimalna. Takšne ugotovitve so bile zanimive, saj so prvič nakazovale, da so pod določenimi predpostavkami optimalne mejne davčne stopnje lahko tudi naraščajoče.

Slemrod, Yitzhaki, Mayshar in Lundholm (1994) so v svoji študiji obravnavali dvostopenjski davčni sistem, ki je temeljil na Sternovem modelu in pri tem ugotovili, da bi morala biti druga mejna davčna stopnja nižja od prve. Tako bi bile osebe z višjimi dohodki obdavčene z nižjo davčno stopnjo³⁴.

Conesa in Krueger (2005) sta v primeru ZDA ugotovila, da naj bi optimalna EDS znašala 17,2 %, pri čemer se bi blaginja izboljšala pri 62 % populacije.

³² To je t. i. negativni davek, ki se pojavi, ko imamo fiksni dohodek (ang. demogrant), saj je le-ta pri osebah z visokimi dohodki višji od zneska davka.

³³ V tem primeru je upošteval zavist kot dejavnik, ki ima učinek na osebno koristnost.

³⁴ Kljub nižji mejni davčni stopnji bi bile osebe z višjimi dohodki dejansko obdavčene z višjo povprečno davčno stopnjo kot osebe z nižji dohodki. To se zgodi, ker osebam z nižjimi dohodki neobdavčen fiksni dohodek predstavlja večji delež v dohodku kot osebam z višjimi dohodki.

2.2.3 Kritika modelov o optimalnih davkih na dohodek

Zelenak in Moreland (1999) sta v svoji študiji zelo podrobno in kritično obravnavala pristop različnih modelov študij o optimalnem obdavčevanju dohodka. Kritizirala sta predvsem uporabo neobdavčenega fiksnega dohodka oziroma negativnega davka v študijah, saj ta oblika v državah dejansko ne obstaja oziroma je nesprejemljiva³⁵. V ta namen se namreč uporabljajo olajšave³⁶, ki zmanjšajo davčno osnovo in s tem tudi obremenitev za davkoplačevalce. V svojem modelu sta tako zasnovala dvostopenjski davčni sistem s splošno olajšavo, ki je bil dejansko posredni odgovor na ugotovitev, ki so jo podali Slemrod, Yitzhaki, Mayshar in Lundholm (1994), da bi morala biti druga davčna stopnja nižja kot prva. V svoji študiji sta prišla do nasprotnega zaključka, saj sta ugotovila, da bi morala biti druga davčna stopnja dejansko višja, kar bi pomenilo, da bi morala biti obdavčitev progresivna. S tem sta dokazala, da študija z regresivno dvostopenjsko davčno lestvico ne bi obveljala v primeru uporabe splošne olajšave. Kljub temu priznavata (Zelenak & Moreland, 1999, str. 70), da njuna simulacija ne dokazuje davčno progresivnost v primeru večstopenjskega sistema, saj obstaja velika verjetnost, da bi pri modelu z več davčnimi stopnjami pričele mejne davčne stopnje padati pri višjih dohodkih. To bi se zgodilo, ker bi osebe z višjimi dohodki zamenjevali dohodek s prostim časom zaradi višjih mejnih davčnih stopenj.

Glede na rezultate nekaterih študij (vključno s svojo) sta v svojem zaključku podala domnevo, da bi pri modelu optimalne nelinearne obdavčitve dohodka, kjer bi se uporabila splošna olajšava ter predpostavki, kot sta zavist in negotovost plač, izpostavilo, da je progresivna obdavčitev optimalna.

3 Sistem proporcionalne dohodnine

Kot smo videli v prvem poglavju je bil proporcionalen davek na dohodek v 19. stoletju relativno redek pojav. Vendar se je to kasneje spremenilo, saj ne le, da so v 20. stoletju skoraj vse države uvedle davek na dohodek, ampak je tudi davčna progresivnost postala povsem običajna in samoumevna. Davčna progresivnost pri dohodkih se je začela širiti v 1. polovici 20. stoletja, ko so se v političnih sferah pojavljale ideje o porazdeljevanju bogastva oziroma dohodka. Ta ideja ni bila nekaj novega, saj sta o tem že leta 1848 pisala Karl Marx in Friedrich Engels v Komunističnem manifestu, kjer sta med drugim zahtevala visoke progresivne davke na dohodek³⁷. O ekonomski smiselnosti progresivnih davkov se ni nihče

³⁵ V ZDA leta 1972 je uvedbo fiksnega dohodka omenil demokratski predsedniški kandidat McGovern. Izkazalo se je, da je takšen predlog politična katastrofa, zato ga je hitro opustil. Verjetno bi bila politika do tega problema drugačna, če bi bil njegov predlog bolj pazljivo predstavljen in razložen, saj je npr. dejal, da je nemogoče oceniti, koliko bi takšen program stal (Zelenak & Moreland, 1999, str. 60). Idejo o uvedbi fiksnega dohodka (oziroma podobno socialno pomoč državljanom) so sicer že prej zagovarjali in podpirali številni ekonomisti, ki so bili tako iz levega (Tobin) kot iz desnega pola (Hayek, Stigler in Friedman).

³⁶ Moreland (1992) je prvi objavil študijo o optimalnem davku, v kateri je uporabil splošno olajšavo oziroma 0 % obdavčitev namesto neobdavčenega fiksnega dohodka (Zelenak & Moreland, 1999, str. 63).

³⁷ Zahteva po visoki progresivnosti davka na dohodek je bila navedena kot drugi najpomembnejši ukrep na seznamu potrebnih pogojev za izvedbo revolucije proletariata. Pred njo je bila le ukinitve zasebne zemljiške lastnine, za njo pa ukinitve dednega prava (Marx & Engels, 1848). To pove veliko o radikalnosti ideje po visokem progresivnem davku.

spraševal, zato so države nekritično sprejemale takšne davke. Vse to se je spremenilo po padcu Berlinskega zidu ter po razpadu Sovjetske Zveze (v nadaljevanju SZ). Takrat so se države, ki so bile nekdanj pod komunističnim sistemom (to še posebej velja za nekdanje članice SZ), soočale s hudo gospodarsko krizo, zato ni presenetljivo, da so bile baltske države med prvimi na svetu, ki so uvedle proporcionalno oziroma linearno stopnjo na dohodek, kar je tedaj veljalo za zelo liberalno potezo. Estonija je tako leta 1994 postala prva evropska država, ki je uvedla proporcionalno obdavčitev dohodka³⁸. V istem letu ji je sledila tudi Litva ter leto kasneje še Latvija.

3.1 Zgodovina proporcionalnega davka na dohodek

Prvo območje, kjer je bila uvedena proporcionalna obdavčitev dohodka leta 1940, je otok Jersey, ki sicer spada pod Veliko Britanijo, vendar ima avtonomijo na področju davkov. Dvajset let kasneje je enako storil še Guernesey, ki je tudi del Velike Britanije in uživa davčno avtonomijo. Obe območji imata stopnjo obdavčitve v višini 20 %. Toda dejansko pozornost javnosti zaradi takšne oblike davka je doživel Hong Kong, ki je leta 1947 uvedel proporcionalni davčni sistem na dohodek³⁹. Nekoč je bila to revna britanska kolonija, ki je po zaslugi liberalnega gospodarstva postala ena od najbolj bogatih območij na svetu. Desetletja so kritiki proporcionalnega obdavčevanja dohodka trdili, da je Hong Kong poseben primer, vendar niso nikoli razložili, zakaj naj bi bilo to območje tako posebno ter tudi zakaj ne bi takšna obdavčitev delovala tudi drugje po svetu. Ko so baltske države uvedle proporcionalno obdavčitev na dohodke, so kritiki podali podobne argumente ter dodali, da je takšna obdavčitev lahko uspešna le v majhnih državah. Ko so Rusija in druge velike države iz vzhodne Evrope uvedle proporcionalno obdavčitev, so priznali, da je takšna obdavčitev sicer mogoča, vendar so trdili, da deluje le v tranzicijskih gospodarstvih. Zdaj, ko je proporcionalno obdavčitev uvedla še Islandija, si lahko le predstavljamo, kakšen izgovor bo uporabljen proti uvedbi proporcionalnega davčnega sistema na dohodek (Mitchell, 2008, str. 3).

Do leta 2009 je proporcionalno dohodnino oziroma EDS pri davku na delo uvedlo 22 držav. Število držav s proporcionalno obdavčitvijo se je začelo naglo povečevati v 21. stoletju, saj so takšno obdavčitev pred tem imele le štiri države, kar je lepo razvidno tudi iz naslednje tabele.

³⁸ Tedanji estonski premier Mart Laar je v intervju za *Brussel Journal* (Belien, 2005) priznal, da je pred ekonomskimi reformami prebral le eno knjigo v zvezi z ekonomijo, in sicer *Free to Choose* od Milтона Friedmana. V njej je med drugim zasledil tudi predlog o proporcionalni dohodnini. Ker je mislil, da je takšen davek tudi dejansko vsesplošno sprejet v Zahodni Evropi oziroma v razvitem svetu, se je odločil za uvedbo takšnega davka tudi v Estoniji. Kot dodaja, so mu takrat mnogi estonski ekonomisti takšno uvedbo odsvetovali ter jo označili za »hojo po vodi«.

³⁹ Hong Kong ima opcijski sistem obdavčenja dohodka, saj lahko prebivalci izbirajo med proporcionalno stopnjo v višini 15 % in progresivno davčno obdavčitvijo, kjer davčne stopnje znašajo med 2 % in 17 %. Dohodninski zavezanci, ki izberejo progresivno obdavčitev, imajo na voljo več olajšav, medtem ko imajo osebe, ki izberejo proporcionalno obdavčitev, na voljo le nekatere izjeme. Za dohodninske zavezance z visokimi dohodki (teh je okoli 2 %) je tako ponavadi cenejše, če izberejo proporcionalno obdavčitev in uveljavijo nekatere izjeme, saj na ta način plačujejo nižjo efektivno davčno stopnjo (Reynolds, 2005).

Tabela 1: Države, ki imajo proporcionalno davčno stopnjo na delo

Država	Leto uvedbe	Davčna stopnja (v %) leta 2009
Jamajka	1985	25
Estonija	1994	21
Litva	1994	15
Latvija	1995	23
Rusija	2001	13
Slovaška	2004	19
Ukrajina	2004	15
Irak	2004	15
Romunija	2005	16
Gruzija*	2005	20
Trinidad & Tobago	2006	25
Kirgizija	2006	10
Kazahstan	2007	10
Mongolija	2007	10
Makedonija	2007	10
Islandija**	2007	37,2
Črna Gora	2007	12
Mavricius	2007	15
Albanija	2007	10
Češka***	2008	15
Bolgarija	2008	10
Belorusija	2009	12

Legenda:

* Gruzija je z letom 2008 združila davek na dohodek (le-ta je pred tem znašal 12 %) ter prispevek za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje. Poleg tega je tudi edina izmed držav z enotno stopnjo na dohodek, ki nima splošne osebne olajšave, kar pomeni, da ima *de facto* čisto proporcionalno obdavčitev dohodka.

** V Islandiji se davek obračunava na državni in lokalni ravni. Na državni ravni je davčna stopnja 24,1 %, medtem ko na lokalni ravni le-ta znaša 13,1 %.

*** Češka v davčno osnovo za obračun dohodnine prišteva tudi delojemalčeve prispevke za socialno in zdravstveno zavarovanje (34 %), kar pomeni, da znaša efektivna davčna stopnja 20,1 % (1,34 * 15 %). Poleg tega se delodajalčev prispevek v višini 11 % ne upošteva kot strošek, kar še poviša dejansko davčno stopnjo na 22,58 % (20,1 %/0,89).

Vir: C. Edwards & D. J. Mitchell, Global Tax Revolution: The Rise of Tax Competition and the Battle to Defend It, 2008, str. 61; A. Rabushka, The Flat Tax Spreads to Belarus, 2008; KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2009, str. 4-5, 2009; Government of Georgia proposes further tax cuts to stimulate the economy, 2008; J. Široky, & A. Kovarova, The Effective Personal Income Tax Rate in the Czech Republic, str. 547, 2008.

Območja, kjer imajo proporcionalno dohodnino, vendar nimajo statusa države, so poleg prej naštetih (Hong Kong, Guernesey, Jersey) tudi Federacija BiH (del BiH, brez t. i. Republike

Srbske), ki je uvedla davek v višini 10 % z letom 2009 ter Pridnjestrje⁴⁰ (del Moldavije), kjer imajo prav tako samo 10 % obdavčitev dohodka od leta 2006 naprej.

Od vseh prej naštetih držav s proporcionalno dohodnino velja omeniti tudi države, ki se v literaturah mnogokrat omenjajo kot države s takšno obdavčitvijo. To so Srbija, Paragvaj in Bolivija. Pri slednji je stopnja obdavčitev dohodka resda samo ena (13 %), vendar je povezana s plačevanjem davka na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV), kar jo na nek način izključuje iz sistema proporcionalne dohodnine. V primeru Paragvaja se v nekaterih študijah pojavlja podatek, da ima 10 % obdavčitev, vendar ima poleg tega še eno stopnjo v višini 8 %. Največ zamenjav prihaja pri Srbiji, saj je skoraj v vseh literaturah navedena kot država z enotno stopnjo pri obdavčitvi dohodka⁴¹. Srbija je leta 2003 sicer res uvedla enotno stopnjo v višini 14 %, vendar se je to nanašalo le na davčni odtegljaj in ne na celotno dohodnino, saj so osebe, ki so presegle določen znesek dohodnine, morale plačati še dodaten davek v višini 10 %, kar dejansko pomeni, da je mejna davčna stopnja znašala 24 %. Z letom 2007 so nekoliko spremenili sistem, davčni odtegljaj so znižali za 2 % točki ter pri plačevanju dohodnine uvedli dve stopnji (10 % in 15 %).

3.1.1 Skupne značilnosti držav s proporcionalnim davkom na dohodek

Iz Tabele 1 je lepo razvidno, da se je »davčna revolucija« začela z letom 2004⁴². Tako je v tem obdobju (vključno z letom 2009) proporcionalno dohodnino uvedlo 17 držav, kar predstavlja več kot 75 % držav s takšno obdavčitvijo. Državi, ki najbolj izstopata kot članici proporcionalne obdavčitve dohodkov, sta prav gotovo Islandija in Irak⁴³. V slednjem je bilo še nedolgo nazaj področje vojaških spopadov in je zato demokracija v začetni fazi. Islandija izstopa s svojo davčno stopnjo, ki je dokaj visoka in izrazito odstopa med vsemi državami s proporcionalno obdavčitvijo.

Za države, ki so uvedle proporcionalno obdavčitev oziroma EDS na dohodek v moderni zgodovini, so značilne naslednje značilnosti:

- Skoraj tri četrti držav (16 od 22), kjer so uvedli proporcionalno obdavčitev, imajo sedaj davčno stopnjo nižjo od 20 %.
- Stopnje proporcionalne obdavčitve se skoraj v vseh državah postopoma znižujejo ali ostajajo enake. Jamajka je imela ob uvedbi stopnjo davka v višini 33,3 %. Sedem let kasneje so jo znižali na sedanjo raven (25 %). Litva je imela podobno kot Jamajka ob uvedbi podobno visoko obdavčitev, in sicer v višini 33 %. Vendar so s postopnim

⁴⁰ Pridnjestrška republika je že leta 1990 razglasila neodvisnost in se odcepila od Moldavije, vendar ni nikoli dobila mednarodnega priznanja. Kljub temu ima tamkajšnja mednarodno nepriznana vlada dejansko oblast na celotnem svojem ozemlju.

⁴¹ Da se Srbijo omenja kot državo z EDS pri dohodnini je prav gotovo »zaslužen« Alvin Rabushka. Sam je sicer priznal, da ima Srbija pri dohodnini še dodaten davek za osebe, ki presežejo določen znesek dohodka, vendar ker se ta davek aplicira le na majhen del prebivalstva, jo je uvrščal med države, ki imajo proporcionalno dohodnino.

⁴² Zaslugo za »davčno revolucijo« ima Rusija, ki je po reformi beležila mnogo višje prihodke iz naslova dohodnine (več o tem v poglavju 3.3.2), kakor tudi Slovaška, ki je z visoko gospodarsko rastjo »prepričala« ostale države, da med davčne reforme med drugim sprejmejo tudi EDS pri dohodnini.

⁴³ V Iraku so uvedli proporcionalno obdavčitev pod tedanjo ameriško administracijo, ki jo je vodil L. Paul Bremer.

zniževanjem davčne stopnje, ki se je začelo sredi leta 2006 (znižali za 6 % točk), nadaljevalo z letom 2008 (znižali za 3 % točke) ter zaključilo z letom 2009 (znižali za 9 % točk), zmanjšali davčno obremenitev za več kot polovico. Latvija je tudi z letom 2009 zmanjšala davčno bremenitev, in sicer za 2 % točki. Estonija, ki je imela ob uvedbi EDS v višini 26 %, je kasneje s postopnim zniževanjem le-te, zmanjšala davčno obremenitev za 5 % točk. V Črni Gori je proporcionalna stopnja ob uvedbi znašala 15 %, do leta 2010 pa jo načrtujejo znižati na 9 %, medtem ko je Makedonija leto dni po uvedbi zmanjšala obdavčitev še za nadaljnji 2 % točki. Gruzija je z letošnjim letom (2009) znižala davčno stopnjo za 5 % točk (prej 25 %). Do leta 2013 načrtujejo postopoma znižati davčno stopnjo na 15 %. Ukrajina in Islandija sta edini državi, ki sta ob uvedbi proporcionalne stopnje na dohodek imeli nižjo davčno stopnjo kot jo imata sedaj, saj je Ukrajina ob uvedbi imela 13 % obdavčitev, medtem ko je na Islandiji le-ta znašala 35,7 %.

- Doslej se še nobena država, ki je uvedla proporcionalno obdavčitev, ni odločila ponovno uvesti progresivne obdavčitve.

Zanimivo je, da je Mednarodni denarni sklad (ang. International Monetary Fund - v nadaljevanju IMF) objavil študijo, kjer je bilo v uvodu zapisano (Keen et al., 2006, str. 1), da ni vprašanje, koliko novih držav bo uvedlo proporcionalno obdavčitev na dohodek, temveč koliko držav se bo vrnilo nazaj na prejšnji progresivni sistem obdavčevanja. Zgodilo se je ravno obratno, saj je proporcionalno obdavčitev dohodka sprejelo 10 novih držav, kar predstavlja skoraj polovico vseh držav, ki imajo takšno obdavčitev. Res je, da so avtorji v zaključku svoje študije zapisali tudi, da je zelo velika verjetnost, da se bo še katera izmed držav odločila za uvedbo proporcionalne dohodnine⁴⁴, vendar to ne zmanjšuje njihove zmote glede trditve o množičnem vračanju držav nazaj k prejšnjemu progresivnemu sistemu.

Mnoge države, ki so uvedle proporcionalno dohodnino, so zelo verjetno idejo za spremembo svojega davčnega sistema dobile od Halla in Rabushke. Slednji je še posebej dejaven pri promoviranju svojega predloga ter tudi budno spremlja katere države so oziroma sprejemajo takšno obdavčitev. V nadaljevanju sledi predstavitev njunega predloga in učinki, ki so nastali z uvedbo proporcionalne dohodnine v nekaterih državah.

3.2 Hall-Rabushkov koncept enotne davčne stopnje

Robert E. Hall in Alvin Rabushka iz Hooverjevega inštituta Stanfordske univerze, ki ju štejejo za začetnika EDS v novejšem času, sta svojo idejo o spremembi davčnega sistema podrobneje predstavila decembra 1981 v časniku *The Wall Street Journal* pod naslovom »Predlog za poenostavitev našega davčnega sistema«⁴⁵. V članku sta navedla štiri načela, na katerih bi moral temeljiti davčni sistem:

- vsi dohodki bi morali biti obdavčeni le enkrat in čim bližje njihovem viru,

⁴⁴ V času pisanja študije so nekatere države (Kostarika, Mavricius, Mongolija, Češka, Poljska in Slovenija) razmišljale o uvedbi proporcionalne dohodnine.

⁴⁵ S tem sta seveda mislila na davčni sistem v ZDA.

- vsi dohodki bi morali biti obdavčeni po enaki stopnji⁴⁶,
- najrevnejši sloji prebivalstva naj ne bi plačevali davka na dohodek,
- davčna napoved (tako za posameznike kot za podjetja) bi morala biti dovolj preprosta, da bi jo bilo možno izpolniti na velikosti razglednice ali na eni strani papirja.

Kot že pove naslov v časniku, je bil njihov primarni namen, da se poenostavi davčni sistem, saj sta menila, da je le-ta v ZDA zapleten in nepregleden ter zaradi tega tudi drag. Takšen sistem spodbuja sivo ekonomijo ter tudi zmanjšuje ekonomsko aktivnost. V zaključku svojega predloga sta zapisala (Hall & Rabushka, 1981): "Davčna reforma ne bi imela le ekonomske koristi. Kompleksnost zveznega davčnega sistema namreč spodbuja prezir do vlade in dela »kurje tatove« iz velikega dela državljanov. Poenostavljen davek z nizko davčno stopnjo bi pomagal ponovno vzpostaviti zaupanje v vlado in tako pripomogel tudi k večji poštenosti davkoplačevalcev".

Leta 1985 sta o predlogu glede sprememb davčnega sistema napisala knjigo z naslovom *The Flat tax*⁴⁷. Osnovna ideja (poleg že prej naštetih načel), ki sta jo izpostavila v knjigi, je bila, da se davek od dohodka fizičnih oseb in pravnih oseb nadomesti z davkom na potrošnjo, saj naj bi bilo bolj smiselno obdavčevati tisto, kar davkoplačevalec vzame iz gospodarstva (mišljeno v obliki potrošnje) kot tisto, kar prispeva vanj. Predlog je v osemdesetih letih zbudil precejšnjo pozornost administracije takratnega predsednika Reagana ter tudi širše javnosti med ekonomisti. Tako se je Arthur Laffer, ki je bil Reaganov ekonomski svetovalec, zavzemal za uvedbo EDS, saj bi ta ustvarila bolj stabilne prihodke med poslovnim ciklom. Menil je, da so proračunski prihodki od progresivne obdavčitve dohodka nestalni in spremenljivi, saj v času konjunkturo močno narastejo, kar spodbuja prekomerne izdatke v času konjunkturo in boleče znižanje le-teh v času recesije (Damijan & Polanec, 2005, str. 15). V nadaljevanju sledi bolj podroben pregled sprememb, ki sta si jih zamislila Hall in Rabushka tako na področju dohodnine kot na področju davka na dohodek pravnih oseb⁴⁸.

3.2.1 Predlogi na področju dohodnine

Davčno osnovo za fizične osebe bi predstavljali osebni prejemki, ki bi bili izplačani s strani delodajalca (vključno s plačo, nagradami in bonusi). Prav tako se bi v davčno osnovo štela izplačila zaradi poškodb in bolezni ter tržna vrednost finančnega inštrumenta, ki ga prejme zaposleni. Ker se pri proporcionalni obdavčitvi izgubi prerazdeljevalna funkcija in se praviloma davčno breme prevladi na srednji in nižji sloj, sta v ta namen predlagala uvedbo splošne olajšave, ki bi bila odvisna od zakonskega stana in števila otrok v družini.

⁴⁶ Za ZDA sta predlagala uvedbo 19 % stopnjo davka, tako za fizične kot za pravne osebe.

⁴⁷ Angleški izraz »flat tax«, ki bi ga v slovenščino lahko prevedli kot linearen davek oziroma proporcionalen davek, je v svetu vsesplošno sprejeta beseda za EDS pri dohodnini. Ko omenijo, da ima kakšna država »flat tax«, se pogosto samoumevno pojmuje, da se to nanaša na enotno stopnjo pri dohodnini. To je verjetno posledica tega, da so pravne osebe v večini držav obdavčene z eno samo stopnjo oziroma linearnim davkom, kar pa ni ravno primer na področju davkov na dohodek za fizične osebe.

⁴⁸ To področje ne sovпада popolnoma s temo diplomske naloge, vendar ker se je Hall-Rabushkov predlog sprememb nanašal tako na fizične kot pravne osebe, je smiselno predstaviti tudi slednji predlog. Zapisala sta (Hall & Rabushka, 2007, str. 90): "Dohodnina ni celovit davek na dohodke fizičnih oseb, saj obdavčuje le plače in pokojnine. Ostale komponente dohodkov so obdavčene z davkom od dohodka pravnih oseb, kar pomeni, da skupaj tvorita nepredušen davčni sistem".

Dohodninski zavezanci z najnižjimi dohodki oziroma zavezanci, ki ne bi presegali olajšave, na ta način davka na dohodek sploh ne bi plačevali. Poleg tega bi s splošno olajšavo proporcionalno obdavčitev spremenili v progresivno, kar bi zadostilo tako horizontalnemu kakor tudi vertikalnemu načelu obdavčevanja oziroma, da je potrebno zavezance obdavčevati v skladu z njihovo ekonomsko močjo.

V svojem predlogu sta se tudi zavzemala, da ne bi bili več obdavčeni naslednji prihodki: dividende, kapitalski dobički in obresti. Kljub temu, da bi vsi naštetih prihodki lahko za bogatejše sloje prebivalstva predstavljali zelo velik delež pri dohodkih, sta poudarila, da so bili prej naštetih prihodki v nekem obdobju že obdavčeni in so zato podvrženi dvojni obdavčitvi, kar pa ni v skladu z načelom enkratnega obdavčevanja, ki sta ga zagovarjala. Iz istega razloga sta podpirala tudi ukinitve davka na dedovanje.

Kot je bilo že prej omenjeno sta Hall in Rabushka predlagala, da bi sistem dohodnine moral postati tako preprost, da bi bilo potrebno dohodninskemu zavezancu svojo davčno napoved izpolniti zgolj na formatu v velikosti razglednice. V spodnji tabeli je predstavljen način obdavčevanja, ki sta si ga zamislila.

Tabela 2: Obrazec dohodnine za fizične osebe

Vrstica	Predmet obravnave	Znesek	Izračun
1.	Plača		
2.	Pokojnina in pokojninske bonifikacije		
3.	Skupna kompenzacija		1. vrstica + 2. vrstica
4.	Osebna olajšava**		
5.	Število odvisnih članov (brez člana poročnega para)		
6.	Osebna olajšava za odvisne člane-skupaj		5. vrstica * osebna olajšava odvisnih članov
7.	Osebna olajšava-skupaj		4. vrstica + 6. vrstica
8.	Davčna kompenzacija		3. vrstica – 7. vrstica, če je znesek pozitiven, drugače je 0
9.	Davek		EDS * 8. vrstica
10.	Davčni odtegljaj delojemalca		
11.	Plačljiv davek		9. vrstica – 10. vrstica, če je znesek večji od 0
12.	Povrnjen davek		10. vrstica – 9. vrstica, če je znesek večji od 0

Legenda: ** Osebna olajšava se bi spreminjala v odvisnosti od vlaganja davčne napovedi, če poročni par dohodnino vlaga skupaj ali posamezno, oziroma če je glavni član gospodinjstva posameznik.

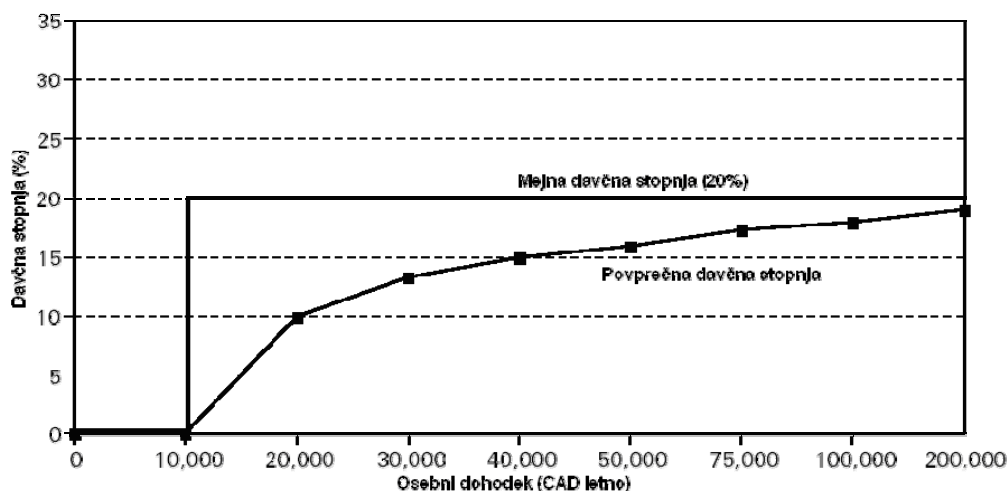
Vir: R. E. Hall & A. Rabushka, The Flat Tax, 2007, str. 89.

3.2.1.1 Grafični prikaz proporcionalne dohodnine s splošno olajšavo

Slika 3 prikazuje hipotetični primer dohodnine v Kanadi z EDS v višini 20 % in s splošno olajšavo. Pri dohodku, ki je manjši od 10.000 kanadskih dolarjev letno, je posameznik opravičen plačevanja dohodnine. Če ima posameznik večjo letno plačo od splošne olajšave, potem mora plačati davek, vendar je višina davka odvisna od višine zaslužka. Tako

dohodninski zavezanec z letnim zaslužkom 20.000 kanadskih dolarjev plačuje davek v višini 10 % oziroma skupaj v znesku 2.000 kanadskih dolarjev, medtem ko oseba z dvakrat višjim dohodkom plačuje trikrat višji znesek oziroma za 5 % točk višji davek. Povprečna efektivna davčna stopnja se torej z večanjem dohodka asimptotično in degresivno približuje zakonsko določeni davčni stopnji, kar je lepo vidno tudi na spodnji sliki, saj oseba z najvišjim dohodkom plačuje davek v višini 19 %. Pri takšni obdavčitvi zato govorimo o posredni progresiji, ki jo je možno povečevati na dva načina: s povečanjem splošne olajšave ali s povišanjem mejne davčne stopnje.

Slika 3: Proporcionalna dohodnina s splošno olajšavo



Vir: J. Emes, J. Clemens, P. Basham & D. Samida, *Flat Tax: Principles and Issues*, 2001, str. 13.

3.2.2 Predlogi pri obdavčevanju pravnih oseb

Na področju davka od dohodka pravnih oseb bi se uvedel podobno velik obrazec kot je prikazan v Tabeli 2, vendar bi bile spremembe dejansko večje kot pri davku od dohodka pravnih oseb. Sistem naj bi po besedah Halla in Rabushke (2007, str. 84) deloval podobno kot sistem DDV. Davčno osnovo za podjetja se bi namreč dobilo tako, da bi od celotnih prihodkov podjetja⁴⁹ odšteli stroške vhodnih materialov ali storitev, plač in ostalih direktnih stroškov ter novih investicij⁵⁰. Na tako dobljeni davčni osnovi bi se nato aplicirala EDS. Pomembna novost bi bila tudi odprava izplačanih obresti kot davčno priznan odhodek, saj bi se na ta način npr. ukinilo spodbujanje zadolževanja podjetij na račun prevzemov drugih podjetij. Učinkovitost davčnega sistema se bi torej povečala tudi na račun spodbud za varčevanje ter investiranje in ne le zaradi premika k davku na potrošnjo.

Kakor smo videli v poglavju 3.2.1, se pri dohodnini ne bi uporabljali normirani stroški, ki so dokaj pogost instrument za zniževanje davčne osnove. To možnost uporabljajo predvsem

⁴⁹ V prihodke podjetja se bi štelo prodane produkte in storitve ter prodaja ostalih stvari, ki sicer niso neposredno povezane s poslovanjem podjetja, vendar vseeno predstavljajo določen prihodek. V to kategorijo bi spadali naslednji dohodki: patenti, avtorske pravice, licence; prodaja in uporaba opreme in tovarn; najemnine in kapitalni dobički od nepremičnin, ki so oddane v najem; bonitete, ki so jih deležni zaposleni.

⁵⁰ Investicija bi bila deležna olajšave le v prvem letu, in sicer v višini 100 %. S takšnim ukrepom bi se izognili zapletenim postopkom vrednotenja investicije skozi čas. Zaradi tega vzroka bi bila odpravljena amortizacija kot davčno priznan odhodek.

osebe, ki imajo poklic, kjer se pojavljajo stroški pri opravljanju dela (kot npr. svobodni novinarji, umetniki itd.⁵¹). Ta problem se bi rešil tako, da bi vsi, ki opravljajo prej naštete poklice, morali svojo davčno napoved vlagati kot pravne osebe, saj bi si s tem lahko svoje (opravičljive) stroške uveljavljali kot odbitek ter si s tem zmanjševali svojo davčno osnovo.

3.2.3 Kritika Hall-Rabushkovega koncepta enotne davčne stopnje

Kritike na račun EDS so predvidljive, saj je takšna obdavčitev v ekonomskem pogledu dokaj liberalna, kar ni v skladu z načeli progresivnega obdavčevanja posameznika, ki ga zagovarjajo predvsem predstavniki leve ekonomsko-politične opcije. Tako je Zelenak (1999, str. 199) zapisal, da je preusmeritev pozornosti k davčni stopnji namesto k davčni osnovi dobra strategija, saj je ideja o eni sami davčni stopnji mnogo lažje »prodajati« ameriški javnosti kakor premik k davku na potrošnjo. Prav tako se je spraševal, zakaj naj bi bil predlog Halla in Rabushke toliko bolj preprost. Ali je to zaradi davčne osnove, ki ne dopušča nobenih drugih olajšav razen splošne ter za otroke, ali je to zaradi ene same davčne stopnje? Menil je, da je kompleksnost sistema povezana z množičnostjo olajšav ter izjem (torej z določitvijo davčne osnove) in ne s številčnostjo in progresivnostjo davčnih stopenj. Prav tako je kritiziral stališče, da je proporcionalen davek bolj pravičen kot progresiven, saj je menil, da ravno višje mejne davčne stopnje zagotavljajo vertikalno pravičnost obdavčevanja. Podobno mnenje imajo mnogokrat tudi drugi strokovnjaki, ki se ne strinjajo s proporcionalno dohodnino.

Čeprav je težko zanikati dejstvo, da ogromno število olajšav bolj prispeva k zapletenosti davčnega sistema kot številčnost davčnih stopenj, je potrebno vseeno poudariti, da rastoče davčne stopnje z višino dohodka bolj spreminjajo obnašanje davčnih zavezancev, kar povzroča tudi večjo mrtvo izgubo.

Še največje kritike je koncept EDS deležen pri davku na dohodek od pravnih oseb, saj naj bi se davčno izogibanje še naprej nadaljevalo, in sicer zaradi uveljavljanja stroškov kot priznani davčni odbitki.

3.3 Učinki proporcionalne dohodnine v nekaterih državah

3.3.1 Estonija

Država, ki se kot prva evropska država ponaša s proporcionalno dohodnino, se je leta 1992 soočala s hudo gospodarsko krizo, saj je bilo gospodarstvo zaradi izgube ruskih trgov, ki so takrat predstavljali kar 92 % delež izvoza, močno prizadeto. Prav tako so imeli inflacijo v višini okoli 1000 %, kar je bil tudi eden izmed razlogov za uvedbo ene same stopnje. Inflacija je namreč povzročala, da so se dohodki nenehno pomikali po davčni lestvici (ang. bracket creep), kar je pomenilo, da so bili na ta način davčni zavezanci izpostavljeni vedno višjim davčnim stopnjam, čeprav se jim dohodek realno ni povečeval. Leta 1994 so tako uvedli enako davčno stopnjo za pravne osebe in fizične osebe v višini 26 %, kar je pri dohodnini znižalo mejno davčno stopnjo za 7 % točk. Z letom 2005 so davčno stopnjo postopoma začeli

⁵¹ V Sloveniji imajo npr. tudi študentje pravico do uveljavitve normiranih stroškov.

zniževat in tako načrtujejo, da bodo z letom 2012 imeli 18 % obdavčitev. Estonija je neposredne tuje investicije v obdobju 1995-2004 več kot početverila.

Estonci imajo precej več olajšav in s tem tudi nekoliko bolj zapleten sistem kot sta predlagala Hall in Rabushka pri dohodnini, saj poleg splošne olajšave in olajšave za več kot dva vzdrževana otroka priznavajo še olajšave kot so preživnina, plačane obresti za obnovo prebivališča, stroški izobraževanja, plačane premije za prostovoljno pokojninsko zavarovanje, darila in donacije. Poleg tega je bil ukinjen tudi davek na dividende.

Z letom 2000 je začel veljati tudi nov zakon⁵², s katerim dobiček ni bil več predmet obdavčitve, če ni bil razdeljen za dividende, darila, donacije, stroške reprezentance, bonitete (ki jih nudi zaposlenim) in stroške, ki niso povezani s poslovanjem. V tem smislu lahko govorimo, da je v veljavi 100 % olajšava na nove investicije (Žeslin, 2007, str. 33).

3.3.2 Ruska federacija

Rusija je bila prvi primer velikega gospodarstva, kjer so uvedli proporcionalno dohodnino. Tako so leta 2001 zamenjali prejšnjo progresivno lestvico s tremi davčnimi razredi, ki je imela najvišjo stopnjo v višini 30 %. Nova stopnja, ki znaša 13 %, je za 1 % točko višja kot je prej znašala najnižja davčna stopnja. Ruska davčna reforma je pozitivno vplivala na proračunske prihodke iz naslova dohodnin, saj so se prihodki v prvih štirih letih od uvedbe realno povečali kar za 105,6 %⁵³. Tudi kasneje so prihodki naraščali mnogo hitreje kot gospodarska rast, saj so se v letu 2005 glede na prejšnje leto realno povečali za 10,9 %, leto kasneje za 22,6 % in v letu 2007 za 17,8 %.

IMF je leta 2005 objavil študijo, v kateri so avtorji (Ivanova, Keen in Klemm) izrazili dvom na ugotovitev, da je povečanje davčnih proračunskih prihodkov povezano z uvedbo EDS. Ugotovili so, da se število delovnih ur ni bistvo povečalo. Porajal se je dvom o uspešnosti uvedbe proporcionalne dohodnine, kot so jo predstavljali nekateri strokovnjaki za davke (kot npr. Mitchell, 2003). V svoji raziskavi kljub temu ne zanikajo, da se je pripravljenost davčnih zavezancev močno povečala, za kar pa niso mogli presoditi, ali je bila to posledica nižjih mejnih davčnih stopenj ali se je to zgodilo zaradi boljšega davčnega nadzora. To dilemo so razrešili Gorodnichenko, Martinez-Vazquez in Peter (2008), saj so v primeru Rusije dokazali, da na podlagi podatkov obstaja pozitivna korelacija med (nižjo) davčno stopnjo in (manjšo) davčno utajo, kar pomeni, da obstaja velika verjetnost, da je manjše utajevanje posledica nižjih davčnih stopenj in ne boljše kontrole davčne administracije. Analizirali so tudi učinke proporcionalne dohodnine na produktivnost ter ugotovili, da je bila ta relativno majhna glede na učinke, ki jih je imela na davčno utajevanje. Potrdili so tudi navedbe študije IMF, da sprememba davčnih stopenj ni bistveno prispevala k povečanju ponudbe dela.

⁵² Zakon o davku na dohodek iz leta 1999 je tako obsegal le 72 strani (Heath, 2006, str. 88). Po mnenju *IMF Survey* (Weber & Taube, 2000, str. 43) ima Estonija preprost, pregleden in učinkovit davčni sistem.

⁵³ Tako se je v prvem letu glede na predhodno leto nabralo za 25,2 % več prihodkov, v drugem za 24,6 %, v tretjem za 15,7 % in v četrtem za 14,4 %.

3.3.3 Slovaška

Davčna reforma na Slovaškem, ki je začela veljati z letom 2004, se je še najbolj približala davčnemu sistemu kot sta si ga zamislila Hall in Rabushka. Uvedena je bila enaka (proporcionalna) davčna stopnja tako za dohodke od fizičnih kakor tudi od pravnih oseb v višini 19 %⁵⁴. Dohodnina ima splošno olajšavo in olajšavo za vzdrževane člane, možno pa je uveljaviti tudi olajšavo za dodatno pokojninsko zavarovanje, življenjsko zavarovanje in varčevanje za posebne namene. Pred uvedbo EDS pri dohodnini je bila v veljavi stopničasta progresija z mejno davčno stopnjo v višini 38 %, medtem ko je najnižja stopnja znašala 10 %. Za podjetja je prej veljala davčna stopnja v višini 25 %. Na nivoju posameznika so tako kot v Estoniji ukinili davek na dividende.

Na Slovaškem so z davčno reformo zmanjšali razlog za iskanje lukenj v davčnem sistemu, saj je EDS odpravila davčno arbitražo, ki je prej obstajala zaradi različne davčne stopnje pri fizičnih in pravnih osebah. Po navedbah tednika *The Economist* (2005) naj bi bila v preteklosti dokaj običajna praksa, da so uslužbenci prenehali delati za podjetje kot odvisno zaposleni ter začeli delati za podjetje kot samozaposleni. Tako je bil njihov dohodek obdavčen kot dobiček, ki so si ga lahko zniževali tudi na račun prehrane pri delu, saj je to štel kot poslovni strošek.

Po besedah tedanjega slovaškega finančnega ministra Ivana Mikloša se je Slovaška za reformo davčnega sistema odločila, ker je hotela ustvariti pošteno, preprosto in investicijsko orientirano davčno okolje (Damijan & Polanec, 2005, str. 17).

3.3.4 Romunija

V Romuniji je reforma na področju davkov v letu 2005 uvedla proporcionalno dohodnino v višini 16 %. Prav takšno stopnjo so uvedli tudi za pravne osebe, kjer je prejšnja davčna stopnja znašala 25 %, medtem ko je pri dohodnini le-ta znašala med 18 % in 40 %. Po besedah tedanjega ministra za finance je uvedba EDS pripomogla k zmanjšanju sive ekonomije ter povečala število zaposlenih za 153.000 v prvem četrtletju 2005, zaradi česar se je stopnja nezaposlenosti znižala na 5,5 % (Heath, 2006, str. 97).

Romunija vsekakor slovi kot država, kjer so davčno reformo sprejeli v rekordno hitrem času. Takratni premier, ki je prisegel 29. decembra 2004, je namreč s posebno uredbo uveljavil nov davčni sistem, ki je začel veljati že z novim letom 2005.

3.3.5 Druge države

Bolgarija se ponaša kot članica EU, ki ima najnižje mejne davčne stopnje tako za fizične kot za pravne osebe (10 %). Kljub znižanju davčnih stopenj so v prvih štirih mesecih leta 2008 zabeležili za 41 % več prihodkov v državni proračun, medtem ko je Albanija ob znižanju davčne stopnje pri davku na dohodek za fizične in pravne osebe leta 2008 zabeležila realno višje prihodke za 15,2 % glede na prejšnje leto.

⁵⁴ Prav tako so enako enotno stopnjo uvedli tudi pri DDV.

Omeniti velja, da so na vidiku nove države, ki bodo uvedle proporcionalno dohodnino. Tako je maja 2009 izvoljeni panamski predsednik Martinelli že pred volitvami obljubil, da bo v primeru izvolitve uvedel proporcionalno dohodnino s splošno olajšavo, ki bo imela davčno stopnjo med 12 % in 17 %. Prav tako so o uvedbi proporcionalne dohodnine že razmišljali na Poljskem in na Madžarskem, ki sta edini vzhodnoevropski članici EU s progresivno dohodnino. Na Poljskem je sedanji premier Tusk želel uvesti proporcionalni sistem že z letom 2009, vendar mu je načrte prekrižal predsednik Kaczynski, saj je zagrozil, da bo uporabil veto na takšen zakon, če bo izglasovan parlamentu. Kljub temu vlada na Poljskem ni opustila upanja ter napovedujejo sprejetje EDS najkasneje z letom 2011⁵⁵. Na Madžarskem so o uvedbi razpravljali leta 2008, vendar tedanja socialistična vlada, ki je bila takrat sicer že v manjšini, ni želela podpreti uvedbe proporcionalne dohodnine.

4 Sistem dohodnine v Sloveniji

4.1 Zgodovina slovenskega dohodninskega sistema

Prvi slovenski dohodninski zakon se je začel izvajati z letom 1991, torej še pred dejansko osamosvojitvijo države, vendar je veljal le tri leta, saj se je z letom 1994 pričel izvajati nov, vsebinsko spremenjen zakon. Uvedena je bila vrsta sprememb kot npr. znižanje davčne obremenitve za revnejše sloje in zvišanje za bogatejše, prestrukturiranje olajšav, širitev davčne osnove, uskladitve medletne akontacije davkov z odmero dohodnine ter izenačevanje stopenj posameznih vrst davkov (Martinuzzi, 2005, str. 2). Kasneje so bile sprejete še določene novele zakona, vendar brez večjih sprememb⁵⁶.

Slovenija se je ponovno z večjo spremembo soočila leta 2004, ko je bil sprejet nov dohodninski zakon⁵⁷. Kljub številnim kritikam, da je zakon zapleten in nerazumljiv, je začel veljati z letom 2005, čeprav je Strateški svet za gospodarski razvoj (v nadaljevanju Strateški svet), ki je bil imenovan s strani nove vlade, predlagal njegovo zadržanje⁵⁸. Nova dohodnina je imela pet davčnih razredov, kar je predstavljalo en davčni razred manj od prejšnje. Mejna davčna stopnja je ostala enaka, in sicer v višini 50 %, medtem ko se je najnižja stopnja znižala za 1 % točko (prej 17 %).

Čas trajanja nove dohodnine kljub temu ni bil dolg, saj je bil konec oktobra 2006 v parlamentu sprejet nov zakon, ki je začel veljati z letom 2007. Uvajal je veliko novosti, saj je bilo ukinjenih mnogo olajšav, vendar ni bila uvedena EDS, kar je bila tudi največja polemika med ekonomisti, sindikalisti in politiki. Namesto ene stopnje so bile uvedene tri, kar je

⁵⁵ Leta 2010 bodo potekale predsedniške volitve, kjer bi v primeru zmage drugega predsedniškega kandidata to lahko pomenilo konec zastoja pri uvedbi proporcionalne dohodnine.

⁵⁶ Z letom 1995 je bil uveden davek na izplačane plače, kar sicer ni v neposredni povezavi z dohodnino, vendar je takšen davek vplival na višji strošek dela predvsem za osebe z višjimi dohodki, saj so se davčne stopnje gibale od 0 % do 10 % (kasneje celo do 15 %). Davek je bil uveden z namenom, da se zniža davčna obremenitev za delovno intenzivna podjetja, saj so se znižale prispevne stopnje.

⁵⁷ Tedanja vlada je kot razlog za spremembo navajala potrebnost uskladitve z zakonodajo in EU.

⁵⁸ Strateški svet je na svoji prvi seji, dne 24. decembra 2004, predlagal, da se novi dohodninski zakon zadrži vsaj za eno leto z namenom, da se minimizira ekonomska tveganja pri prevzemanju evra. Vendar se za takšen predlog nova vlada ni odločila.

predstavljalo skrčitev za dva dohodninska razreda glede na predhodno dohodnino. Poleg tega se je mejna davčna stopnja znižala za 9 % točk. Nove davčne stopnje tako sedaj znašajo 16 %, 27 % in 41 %.

4.2 Predlogi sprememb za dohodninski sistem iz leta 2005

Predlogi za spremembo davčnega sistema v Sloveniji so se začeli pojavljati z zamenjavo vlade konec leta 2004. Strateški svet, ki je bil imenovan s strani nove vlade, je poleg drugih reform, predlagal tudi davčno reformo. Tako sta dva njegova člana (Damijan in Polanec) naredila študijo o možni spremembi davčnega sistema. V nadaljevanju sledi predstavitev treh študij/analiz oziroma predlogov sprememb na področju davčnega sistema, od t. i. Kranjčeve skupine, od Damijana in Polanca ter od Inštituta za ekonomska raziskovanja (v nadaljevanju IER).

4.2.1 Predlogi sprememb Kranjčeve skupine

Januarja 2005 je bila s strani vlade imenovana t. i. Kranjčeva delovna skupina⁵⁹, ki je imela nalogo, da preuči in pripravi spremembe oziroma reformo davčnega zakona, ki je ravno prišel v veljavo. Pri tem je potreba poudariti, da so morali pri oblikovanju rešitev upoštevati temeljno izhodišče, da se prihodki glede na obstoječe stanje ob upoštevanju predlaganih rešitev ne smejo spremeniti (Martinuzzi, 2005, str. 4).

Predlog, ki so ga pripravili je predvideval tristopenjsko davčno lestvico pri dohodnini s stopnjami v višini 17 %, 28 % in 42 %. Predlagali so tudi spremembo obdavčevanja pri dividendah, kapitalskih dobičkih in obrestih. Po predlogu skupine bi se prej naštetih dohodki obdavčevali cedularno, kar pomeni, da se ne bi šteli v dohodninsko osnovo, temveč bi bili obdavčeni že s končnim davkom v višini 20 %. Slednji predlog je dobil podporo s strani vlade in je tudi začel veljati z letom 2006, medtem ko so predloge pri spremembah dohodnine zavrnil, saj so na Ministrstvu za finance menili, da ne vsebuje rešitev za poenostavitev zakonodaje oziroma izboljšanje položaja davčnih zavezancev glede obračunavanja davka.

4.2.2 Predlogi sprememb Damijana in Polanca

Predmet preliminarne analize, ki sta jo pripravila Damijan in Polanec, je bila davčna reforma v Sloveniji v smeri uvedbe EDS. Osnovna načela te davčne reforme naj bi bila (Damijan & Polanec, 2005, str. 2): večja davčna poštenost, večja transparentnost, manjša administrativna zapletenost in večja učinkovitosti ter izboljšana socialna pravičnost davčnega sistema. Kot sta poudarila, bi bil glavni namen reforme razbremeniti slovensko gospodarstvo in oblikovati pogoje za njegovo večjo konkurenčnost na svetovnih trgih. S tem bi bil dosežen prvi korak k omogočanju sistemskih pogojev za doseganje Lizbonskih ciljev⁶⁰. Prav tako sta želela

⁵⁹ Skupino je sestavljalo 12 strokovnjakov pod vodstvom nekdanjega ministra za finance dr. Marka Kranjca.

⁶⁰ Med glavne cilje Lizbonske strategije sodijo inovacije, zaposlovanje visoko izobražene sile, vlaganje v inovacije in razvoj ter prestrukturiranje gospodarstva v smeri bolj tehnološke intenzivne proizvodnje z višjo dodano vrednostjo.

preveriti, če bi bil takšen davčni sistem javnofinančno vzdržen, ter nanizati ekonomske in preračunske argumente v prid takšni koreniti davčni reformi.

Davčna reforma, ki sta si jo zamislila, bi obsegala uvedbo EDS pri dohodnini v višini 20 % ter splošno olajšavo v višini 110 % minimalnih življenjskih stroškov. EDS bi se uvedel tudi pri DDV, medtem ko davek na dohodek pravnih oseb ne bi imel nobenih posebnih olajšav. Odpravil se bi tudi davek na izplačane plače.

Podane so bile štiri končne ugotovitve. Prva ugotovitev je pokazala, da bi se z uvedbo EDS tako pri dohodnini kakor tudi pri DDV bistveno razbremenilo gospodarstvo. Druga ugotovitev se je nanašala na odpravo davka na izplačane plače ter uvedbe EDS pri dohodnini. S tem ukrepom se bi znižal bruto strošek tudi do 32 % za najbolj izobraženo delovno silo. Tretja ugotovitev je bila, da uvedba EDS pri dohodnini ne bi prizadela nobene dohodkovne skupine, saj bi po njihovem predlogu neto plače ostale na enaki ravni⁶¹. Zadnja ugotovitev je pokazala, da bi bila davčna reforma proračunsko vzdržna, saj se bi izpad prihodkov iz davka izplačanih plač in dohodnine nadomestil s povečanjem nižje stopnje DDV (iz 8,5 % na 20 %). Na koncu je bilo še poudarjeno, da mora biti davčna reforma dopolnjena tudi z reformo socialnih transferjev, da bi bil davčni sistem bolj socialno pravičen, pošten ter razvojno naravnan.

4.2.3 Predlogi sprememb Inštituta za ekonomska raziskovanja

Podlaga za spremembo slovenskega dohodninskega sistema, ki je začel veljati z letom 2007, je bila analiza, ki jo je za finančno ministrstvo opravil IER. V analizi so simulirali različne scenarije sprememb davčnega sistema ter konec junija 2006 predstavili tudi prve rezultate. Simulacije spremenjenih dohodnin so temeljile na uporabi štirih variant. Od tega sta dve različici vsebovali EDS (20 % in 24 %), ostali dve različici pa sta imeli dve oziroma tri davčne stopnje. Pri varianti z EDS so se spremembe nanašale tudi na dohodek pravnih oseb.

V drugem krogu izračunov⁶², ki so bili predstavljeni sredi julija 2006, so tako kot v prvem krogu pripravili izračune za več različic dohodnine. Tako so pripravili dve različici EDS v višini 22 %⁶³ in 25 %. Dohodnina z nižjo enotno stopnjo bi imela splošno olajšavo v višini 3.129,69 € (750.000 SIT), medtem ko bi bila pri višji davčni stopnji le-ta 4.172,93 € (1.000.000 SIT). Prav tako so predstavili še različico z dvema stopnjama (15 % in 25 % s splošno olajšavo v višini 3.129,69 € (750.000 SIT)) in tremi stopnjami (15 %, 25 % in 35 % s splošno olajšavo v višini 3.129,69 € (750.000 SIT)).

Analizi sta bili omejeni na obdobje 2007-2013, kar sovпада z obdobjem finančne perspektive EU. Glede na predstavljene rezultate je bilo izpostavljeno, da je potrebno opazovano obdobje ustrezno podaljšati s ciljem pridobitve vpogleda na učinke predlaganih reform v daljšem

⁶¹ Predlog, da bi neto plače ostale na enaki ravni, je kasneje doživel veliko razprav, saj so kot osnova pri kolektivni pogodbi šteje bruto plača in ne neto plača, zato bi oseba z nižjimi dohodki z uvedbo EDS dobila nižji neto znesek.

⁶² Zaradi pripomb iz Ministrstva za finance, da je potrebno učinke davčne reforme posebej izločiti, so hkrati z drugim krogom izračunov na IER pripravili tudi še poseben t. i. referenčni scenarij, ki je zajemal vse ostale reforme (z izjemo davčne reforme).

⁶³ Pri tej različici dohodnine je bil popravljen tudi davek na dohodek na 22 %.

časovnem obdobju. Podlaga za tretji krog izračunov je bila torej upoštevanje daljšega časovnega obdobja ter postopno ukinjanje davka na izplačane plače do leta 2009. Namen slednje predpostavke je bil omiliti negativne posledice sicer nujnega dviga DDV v letu 2007 (Majcen et al., 2006, str. 3).

Hkrati z razpravo o nerealnosti referenčnega scenarija in na podlagi razprave o že dobljenih rezultatih je bil izveden še četrti krog izračunov, kjer je pomembno vlogo imela predpostavka, da stopnje DDV ostanejo nespremenjene in da je spremenljivka, ki se prilagaja posledicam predvidenih davčnih reform, proračunski primanjkljaj. Četrti krog izračunov je torej vseboval naslednje predpostavke:

- davek na izplačane plače se postopno ukinja do leta 2009;
- normirani oziroma dejanski stroški so spremenjeni v skladu s predpostavkami⁶⁴;
- olajšave za vzdrževane družinske člane, invalidne osebe in dodatno pokojninsko zavarovanje ostanejo nespremenjene, vse ostale olajšave so ukinjene;
- davek od dohodka pravnih oseb ostaja na ravni 25 %⁶⁵ ob nespremenjenih olajšavah veljavnih v letu 2006;
- stopnji DDV ostajata nespremenjeni, prilagaja se proračunski primanjkljaj.

4.2.3.1 Scenariji spremenjenih dohodnin

Scenarijev za spremembo dohodnine je bilo pet. Poleg že prej omenjenih dveh z EDS in dveh z dvema oziroma trema davčnima stopnjama so dodali še dodatno varianto s tremi stopnjami (16 %, 28 %, 39 %). Scenariji sprememb dohodnine so bili torej naslednji:

- scenarij SC1a: uvedba EDS v višini 22 % in splošna olajšava v višini 3.129,69 € (750.000 SIT);
- scenarij SC3a: uvedba EDS v višini 25 % in splošna olajšava v višini 4.172,93 € (1.000.000 SIT);
- scenarij SC5a: uvedba dveh davčnih stopenj v višini 15 % in 25 %, kjer bi bila meja razreda pri 5.424,80 € (1.300.000 SIT). Splošna olajšava bi znašala 3.129,69 € (750.000 SIT);
- scenarij SC6a: uvedba treh davčnih stopenj v višini 15 %, 25 % in 35 %, kjer bi bila meja med razredoma pri 5.424,80 € (1.300.000 SIT) in pri 20.030,05 € (4.800.000 SIT). Splošna olajšava bi znašala 3.129,69 € (750.000 SIT);
- scenarij SC7a: uvedba treh davčnih stopenj v višini 16 %, 28 % in 39 %, kjer bi bila meja med razredoma pri 6.800 € (1.629.552 SIT) in pri 14.726,69 € (3.529.104 SIT). Splošna olajšava bi bila 2.800 € (670.992 SIT).

⁶⁴ Normirani stroški se znižajo pri najemninah za polovico (iz 40 % na 20 %) ter iz dejavnosti 3. in 4. odstavka 35. člena zakona o dohodnini (sprejet leta 2004). Po novem predlogu, naj bi bilo tako možno uveljaviti le nižjo stopnjo (25 %) za uveljavitev normiranih stroškov.

⁶⁵ Razen v primeru scenarija z EDS v višini 22 % (SC1a), kjer bi davčna stopnja za dohodke od pravnih oseb prav tako znašala 22 %.

Poleg tega so pripravili še dodatni, referenčni scenarij (SC8a) s spremenjeno predpostavko glede davka od dohodka pravnih oseb, ki naj bi se z letom 2007 znižal na 17 % ob istočasni odpravi vseh olajšav.

4.2.3.2 Ocenjeni učinki scenarijev dohodnin

Splošne ugotovitve glede dobljenih rezultatov iz predstavljenih scenarijev (SC1a-SC7a) so bile naslednje (Majcen et al., 2006, str. 16-17):

a) Na podlagi dobljenih rezultatov se lahko sklepa, da bi se neenakost v razdelitvi razpoložljivega dohodka gospodinjstev po reformi povečala. To potrjujejo tudi izračuni treh mer dohodkovne neenakosti. Vse tri mere pokažejo zvišanje osnovnih vrednosti za leto 2006. Daleč najmanjše povečanje neenakosti izkazuje scenarij SC7a.

b) V primeru davčnih zavezancev, ki so tudi dejansko plačali dohodnino, se ocenjen izpad proračunskih dohodkov giblje med 43 milijard SIT (179.435.820,40 €) in 99 milijard SIT (413.119.679,50 €) oziroma med 11,8 % in 27,4 % dohodnine plačane v letu 2006. Pri tem varianti z EDS izkazujeta manjši izpad, varianta SC3a je kljub višji davčni stopnji celo boljša, saj zaradi visoke splošne olajšave ne prizadene nižjih dohodkovnih razredov kot v primeru SC1a. Varianti z dvema oziroma tremi stopnjami (SC5a in SC6a) pomenita večji proračunski izpad, pri čemer pa vsi zavezanci v vseh dohodkovnih razredih plačajo v povprečju manj. Največji »zmagovalec« je najvišji dohodkovni razred, ki sicer z višanjem EDS plača nekaj več dohodnine. Podobno velja za SC6a, ki z dodatno (tretjo) stopnjo v višini 35 % dejansko vpliva le na manjše zmanjšanje plačila dohodnine za zadnji, najvišji dohodkovni razred.

c) Scenarij SC7a z izbranimi tremi stopnjami dohodnine, mejami razredov in nižjo vrednostjo splošne olajšave izkazuje še najmanjši proračunski izpad v višini 42,7 milijard SIT (178.183.942,60 €), hkrati pa zavezanci v vseh dohodkovnih razredih plačajo v povprečju manj.

d) Podobna slika se ponovi tudi za skupino davčnih zavezancev, ki so bili zaposleni. Ponovno so zaposleni, ki izhajajo iz prvih treh dohodkovnih razredov v primeru SC1a, malce na slabšem, saj morajo plačati višjo dohodnino v primerjavi s stanjem v letu 2006. Očitno je, da je uporabljena splošna olajšava v višini 3.129,69 € (750.000 SIT) prenizka in bi jo morali ustrezno povišati. Pri tem pa se je potrebno zavedati, da so posamezniki v nižjih dohodkovnih razredih v položaju, da že obstoječih olajšav ne morejo polno izkoristiti - z zviševanjem splošne olajšave marsikomu ne bi mogli pomagati, istočasno pa bi še dodatno povečali proračunski izpad zaradi polnega izkoriščanja olajšav v višjih dohodkovnih razredih. Izračun z višjo splošno olajšavo v višini 208,65 € (50.000 SIT) dejansko kaže, da bi takšen dvig splošne olajšave izboljšal položaj spodnjih treh razredov, ki ne bi več plačevali višje dohodnine. Po drugi strani pa bi se izpad prihodkov iz naslova dohodnine povečal še za dobrih 8 milijard SIT (33.383.408,45 €).

e) Analiza rezultatov SC1a za skupino upokojencev kaže na rahlo poslabšanje položaja upokojencev, ki so v nižjih dohodkovnih razredih, oziroma upokojencev, ki imajo le osnovnošolsko izobrazbo. V primeru EDS v višini 25 % in višje splošne olajšave se njihov položaj popravi, še dodatno pa ob upoštevanju scenarija z dvema oziroma tremi stopnjami.

Sedanji davčni odtegljaj v višini 14,5 % pokojnine lahko očitno odigra svojo vlogo tudi v primeru obravnavanih scenarijev z izjemo prvega in zadnjega scenarija. V primeru scenarija SC7a bi se poslabšal položaj upokojencev v prvih dveh dohodkovnih razredih, kar je posledica nižje splošne olajšave v primerjavi z ostalimi scenariji. To povzroči, da se poveča število upokojencev, ki bi morali plačati dohodnino, in to predvsem v nižjih dohodkovnih razredih in pri upokojencih z nižjo izobrazbo. V povprečju bodo sicer upokojenci plačali nižjo dohodnino (v primerjavi z letom 2006), vendar bo skupni znesek v prvih dveh dohodkovnih razredih zaradi povečanja števila zavezancev malce večji.

f) Skupina zaposlenih s podpovprečno plačo bi lahko utrpela povečanje dohodnine, vendar rezultati ponovno kažejo na dejstvo, da ta bojazen velja le za prvi scenarij. Za to skupino sta scenarija z dvema oziroma tremi stopnjami (SC5a in SC6a) še najboljša, saj pomenita precejšnje znižanje dohodnine, vendar pa z večjim znižanjem v višjih dohodkovnih razredih.

4.2.3.3 Primerjava učinkov davčnih reform z referenčnim scenarijem

Številne scenarije, ki so bili predmet analize, se lahko razdeli v štiri skupine (Majcen et al., 2006, str. 9): a) osnovni scenarij⁶⁶ (BAU), ki temelji na predpostavki, da je slovensko gospodarstvo v stanju ravnotežne rasti, kjer vse realne spremenljivke in nominalni dohodki rastejo s 4 % stopnjo ravnotežne rasti.; b) referenčni scenarij (REF), ki zajema strukturne reforme⁶⁷ ob nespremenjenem davčnem sistemu; c) skupino petih scenarijev (SC), ki zajemajo predvidene možne reforme na področju davkov; d) varianto referenčnega scenarija s popravkom predpostavke o davku od dohodka pravnih oseb.

Primerjalna analiza uporabljenih scenarijev predvidenih davčnih reform, ki dejansko nadgrajujejo referenčni scenarij, kaže višjo gospodarsko rast, dohodke, zaposlenost in izvoz v primerjavi s stanjem v osnovnem scenariju. Vendar pa naj bi bil dodaten učinek davčnih reform na posamezne opazovane agregate večinoma zanemarljiv v primerjavi z rezultati referenčnega scenarija (Majcen et al., 2006, str. 30).

Realno povečanje ravni BDP je tako v letu 2013 sicer pozitivno v vseh variantah davčne reforme, pri čemer pa je razlika zelo majhna in se dolgoročno še dodatno zmanjšuje ter do leta 2025 ostane pozitivna le za varianti z EDS. Vzroke za takšen potek lahko iščemo v pospešitvi gospodarske rasti v prvem letu uvedbe znižanja dohodnine, pri čemer naj bi največji učinek (+0,37 % točke) dosegli z varianto dveh stopenj dohodnine. Opozoriti pa je potrebno, da se (sicer relativno majhne) razlike med variantami v času še dodatno zmanjšajo. Gibanje sprememb zasebnega BDP je podobno, razlike so majhne in se na dolgi rok še dodatno zmanjšujejo. Varianti z EDS se na dolgi rok kažeta kot boljši, vendar so razlike ponovno relativno majhne. Modelski rezultati kažejo, da naj bi davčne reforme ne imele večjega vpliva na gospodarsko rast slovenskega gospodarstva. Potrebno je poudariti, da imajo posamezne variante različne učinke na dohodke in blagostanje prebivalstva (Majcen et al., 2006, str. 31).

⁶⁶ Ta scenarij predstavlja osnovo za primerjavo rezultatov vseh ostalih scenarijev.

⁶⁷ Strukturne reforme so vsebovale cilje iz Lizbonske strategije.

V primeru EDS (SC1a) bi se blagostanje za prve tri dohodkovne razrede poslabšalo v primerjavi z referenčnim scenarijem, kar je posledica večjega plačila dohodnine, saj tudi povišana splošna olajšava ne bi uspela nadomestiti višje efektivne davčne stopnje v primeru davčne osnove, ki je bila izračunana z odštevanjem normiranih (ali dejanskih) stroškov od obdavčljivega dohodka. Hkrati bi se rahlo povečalo blagostanje gospodinjestev v četrtem dohodkovnem razredu in občutno v zadnjem petem dohodkovnem razredu (Majcen et al., 2006, str. 31).

V ostalih štirih scenarijih pa je kombinacija olajšav in predvidenih stopenj takšna, da bi tudi gospodinjestva v nižjih dohodkovnih razredih plačala manj dohodnine v primerjavi s stanjem v referenčnem scenariju. To se pokaže tudi v povečanju blagostanja za vse dohodkovne razrede, vendar naj bi ponovno največ pridobil peti dohodkovni razred. Glede na spremembe v strukturi blagostanja se kaže zadnji scenarij s tremi stopnjami (SC7a) kot najprimernejši, saj so ob nižjem povečanju blagostanja za peti dohodkovni razred, le-tega v večji meri deležni tudi preostali dohodkovni razredi - blagostanje se relativno najbolj poveča v drugem, tretjem in četrtem dohodkovnem razredu, še najmanj pa v zadnjem petem dohodkovnem razredu. Ta scenarij se s socialnega vidika kaže kot najbolj sprejemljiva varianta. Glede na velikost spremembe blagostanja pa se kot najprimernejši scenarij kaže scenarij z dvema stopnjama - to potrjuje tudi izračun sedanje vrednosti sprememb blagostanja za posamezen scenarij v spodnji tabeli (Majcen et al., 2006, str. 31).

Tabela 3: Sedanja vrednost spremembe blagostanja (v mio SIT in v mio €)

REFa	SC1a	SC3a	SC5a	SC6a	SC7a	SC8a
16.508.130 SIT (68.887,21 €)	17.770.638 SIT (74.155,56 €)	17.827.440 SIT (74.392,59 €)	18.373.510 SIT (76.671,30 €)	18.117.042 SIT (75.601,08 €)	17.390.967 SIT (72.571,22 €)	16.528.514 SIT (68.972,27 €)

Vir: Majcen et al., Analiza kompleksnih sektorskih in makro učinkov davčne reforme in socialnih transferjev z uporabo dinamičnega modela splošnega ravnotežja slovenskega gospodarstva, 2006, str. 31.

4.3 Dejanske spremembe dohodninskega sistema z letom 2007

Sprememba dohodnine, ki je začela veljati z letom 2007, je bila vsekakor najbolj obsežna v slovenski zgodovini dohodninskega sistema, kljub temu, da je bila izbrana varianta najbolj skromna oziroma najmanj radikalna⁶⁸. Izbran je bil scenarij z oznako SC7a, ki je bil naknadno še rahlo spremenjen, saj sta bili srednja in višja davčna stopnja rahlo spremenjeni. Tako je bila srednja davčna stopnja iz prvotnih 28 % znižana na 27 %, medtem ko je bila višja davčna stopnja dvignjena za 2 % točki (iz 39 % na 41 %). Poleg tega je bila znižana tudi meja davčnega razreda za dobrih 1.000 € letnega zaslužka (na 13.600 €), ko se začne aplicirati mejna davčna stopnja. Kasneje sta bili uvedeni še dodatni olajšavi za sloj prebivalstva, ki zasluži manj kot 9.000 € oziroma manj kot 6.800 €. V prvem primeru je znašala dodatna olajšava 1.000 €, medtem ko je v drugem primeru le-ta znašala 2.000 €.

⁶⁸ Razlog za nesprejetje bolj radikalne različice scenarija je »krivih« več dejavnikov. Vsekakor so med glavnimi »krivci« sindikati, ki so ostro zavračali reformo dohodninskega sistema ter uvedbo EDS označevali kot neoliberalen ukrep. Prav tako del odgovornosti nosi tudi politična opozicija, ki je nasprotovala resnejši reformi dohodninskega sistema.

Nov dohodninski zakon je vsekakor pomenil korak naprej, saj je prejšnji dohodninski sistem vseboval mnogo nejasnosti in nekonsistentnosti, na kar je opozarjal tudi Strateški svet. Največji napredek v novem dohodninskem sistemu je bila vsekakor ukinitve mnogih olajšav, kar je pripomoglo tudi k večji preglednosti. Prav tako se je uvedla valorizacija, kar pomeni, da se davčni razredi kakor tudi olajšave prilagajajo inflaciji. S tem se izognemo višjemu plačilu dohodnine v primeru višje inflacije ter smo obdavčeni glede na realno rast plač. Verjetno najbolj vidni del nove dohodninske reforme je vsekakor davčna napoved, ki jo dohodninski zavezanci ne potrebujejo več izpolnjevati, saj to stori davčna uprava sama na osnovi podatkov, ki jih pridobi.

Kljub znižanju davčnih stopenj pri dohodnini⁶⁹ smo po poročilu revizijske hiše KPMG iz leta 2009 dosegli neslavno prvo mesto na področju, kjer se upošteva davčna stopnja iz dohodnine in prispevkov, ki jih plačuje delojemalec. Tako znaša mejna davčna stopnja 54,9 % pri zasluških do 100.000 \$, medtem ko pri zasluških do 300.000 \$ le-ta znaša kar 60,4 %. Vzrok za to je v tem, da imamo dokaj nizko postavljene davčne razrede oziroma se mejna davčna stopnja aplicira pri mnogo nižjih dohodkih kot v drugih državah.

Sklep

Sistem proporcionalne dohodnine je s strani najbolj gorečih nasprotnikov takšne obdavčitve označen kot neoliberalen ukrep, s katerim bi bogati postali še bogatejši ter revni še revnejši. Kot je predstavljeno v tej diplomski nalogi, je to daleč od resnice, saj je takšna obdavčitev v skladu z dobrimi načeli obdavčitve in tudi praksa je pokazala, da v primeru, ko se zniža mejna davčna stopnja oziroma se uvede enotna stopnja, se zviša priliv dohodnine predvsem s strani bogatejšega sloja. Prav tako je potrebno poudariti, da je ocenjevanje bogastva zgolj skozi dohodek lahko varljivo, saj osebe z visokimi dohodki niso nujno tudi premožne.

Prepričanje, da mora biti dohodek progresivno obdavčen, je najbolj zamajala teorija o optimalnem obdavčevanju, saj je bilo v številnih študijah ugotovljeno, da je proporcionalna obdavčitev optimalna. Kljub nerealni predpostavki o fiksnem znesku namesto splošne olajšave, ki jo uporabljajo za zniževanje davčne osnove, ne gre prezreti dejstva, da je bilo v večini primerih ugotovljeno, da mora biti mejna davčna stopnja konstanta, medtem ko je povprečna stopnja naraščajoča. Enako se dogaja v primeru EDS s splošno olajšavo, saj povprečna davčna stopnja raste skupaj z višino dohodka.

Pri dohodnini so se v času med svetovnimi vojnami zviševale davčne stopnje v mnogih državah. V novejšem času se trend obrača v nasprotno smer, saj se v svetu mejne davčne stopnje znižujejo. To gre pripisovati predvsem davčnemu tekmovanju med državami ter tudi spoznanju, da ima dohodnina izrazito negativen vpliv na gospodarstvo, saj so številne študije

⁶⁹ Kot je bilo omenjeno že v predlogu sprememb od IER, se je v tem času postopoma ukinjal tudi davek na izplačane plače (v obdobju 2006-2009), kar je še dodatno znižalo stroške dela, saj je tedanja najvišja davčna stopnja znašala 14,8 %. Poleg tega je ta davek imel navadno progresijo, kar je pomenilo še večjo davčno progresivnost kot v primeru stopničaste progresije.

ugotovile povezavo med višjo davčno stopnjo in nižjo gospodarsko rastjo. Vzrok za nižjo gospodarsko rast gre iskati predvsem v večji mrtvi izgubi, ki narašča s kvadratom davčne stopnje, kar povzroča večje stroške napačne alokacije družbenih resursov.

Nekatere države, ki so uvedle proporcionalno obdavčitev pri dohodnini, so doživele pospešeno gospodarsko ter tudi rast prihodkov s strani davkoplačevalcev. To se je zgodilo zaradi več dejavnikov, med glavnimi je gotovo manjše utajevanje davkov ter zmanjšanje sive ekonomije, prav tako so nizke davčne stopnje pritegnile investitorje. S tem se je potrdila Lafferjeva krivulja, ki prikazuje, da se davčni prihodki začnejo zniževati pri previsokih davčnih stopnjah.

Seveda bi bila trditev, da je proporcionalna dohodnina edini dejavnik, ki je potreben za visoko gospodarsko rast pretiran. Kljub temu je potrebno poudariti, da je uvedba proporcionalne obdavčitve znižala mejne davčne stopnje v državah, kjer so jo uvedli, kar je vsekakor pripomoglo k večji (legalni) ekonomski aktivnosti. Tukaj je potrebno poudariti, da tudi socialni prispevki pripomorejo k večji sivi ekonomiji, vendar je ta problem potrebno reševati predvsem z racionalizacijo pokojninskega in zdravstvenega sistema.

V Sloveniji se z zadnjo davčno reformo dohodnine stvari pomikajo v pravo smer, saj se je prekomerna progresija zmanjšala. Predvsem je k zmanjšanju progresivnosti oziroma zmanjšanju stroškov dela pripomogel ukrep, ki ni povezan neposredno z dohodnino. Med obdobjem 2006-2009 je bil odpravljen davek na izplačane plače, kjer je mejna stopnja davka znašala kar 14,8 %. Poleg tega je za razliko od dohodnine, kjer velja stopničasta progresija, pri tem davku veljala navadna progresija. To je povzročilo, da so bili stroški dela še višji za osebe z visokimi dohodki kot bi bili sicer. Za pozitivno spremembo pri davčnem sistemu velja omeniti tudi uvedbo cedularnega sistema pri dohodkih iz kapitala. S tem ukrepom smo se približali obdavčevanju, ki ga poznajo v drugih razvitih državah.

Kljub znižanju mejne davčne stopnje pri dohodnini, smo se po poročilu revizijske hiše KPMG znašli na vrhu držav, kjer se upošteva mejna davčna stopnja dohodnine in prispevkov, ki jih plačuje delojemalec. Takšna ugotovitev je zelo nezavidljiva in nam je lahko v poduk, da bo potrebno davčne stopnje v prihodnje še zniževati, če želimo postati bolj konkurenčni v gospodarstvu.

Literatura in viri

1. Altig, D., Auerbach, A. J., Kotlikoff, L. J., Smetters, K. A. & Walliser, J. (2001). Simulating Fundamental Tax Reform in the United States. *American Economic Review*, 91 (3), 574-595.
2. Bankman, J. & Griffith, T. (1987). Social Welfare and Rate Structure: A New Look At Progressive Taxation. *California Law Review*, 75 (6), 1905-1968.
3. Belien, P. (2005, 27. avgusta). Walking on Water: How to Do It. *Brussels Journal*. Najdeno 3. maja 2009 na spletnem naslovu <http://www.brusselsjournal.com/node/202>
4. Benson, B. & Beckman B. J. (1985). *The Law That Never Was: The Fraud of the 16th Amendment and Personal Income Tax*. South Holland: Constitutional Research Associates.
5. Carroll, R., Holtz-Eakin, D., Rider, M. & Rosen, H. S. (1998). *Entrepreneurs, Income Tax, and Investment*. NBER Working Paper No. 6374. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
6. Carroll, R., Holtz-Eakin, D., Rider, M. & Rosen, H. S. (2000). *Personal Income Taxes and the Growth of Small Firms*. NBER Working Paper No. 7980. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
7. Cassou, P. S. & Lansing, J. K. (2000). *Growth Effects of a Flat Tax*. Najdeno 22. septembra 2008 na spletnem naslovu http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=244537
8. Caucutt, E. M., Imrohroglu, S. & Kumar, K. B. (2000). *Does the Progressivity of Taxes Matter for Economic Growth?* Discussion Paper 138. Minneapolis: Institute for Empirical Macroeconomics.
9. Chodorov, F. (1954). *Income Tax - Root Of All Evil*. New York: The Devin-Adair Company.
10. Conesa, J. C. & Krueger, D. (2005). *On the Optimal Progressivity of the Income Tax Code*. NBER Working Paper No. 11044. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
11. Damijan, J. P. & Polanec, S. (2005). *Davčna reforma za povečanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva: Analiza možnosti uvedbe enotne davčne stopnje v Sloveniji*. Najdeno 27. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/projekti_do_2009/SSGR_04-05/priloga.pdf
12. Diaz-Gimenez, J. & Pijoan-Mas, J. (2006). *Flat Tax Reforms in the U.S.: A Boon for the Income Poor*. CEMFI Working Paper No. 0611. Madrid: CEMFI.
13. Edwards, C. (2001). *Economic Benefits of Personal Income Tax Rate Reductions*. Chairman Jim Saxton (R-NJ). Washington: Joint Economic Committee, United States Congress. Najdeno 27. septembra 2008 na spletnem naslovu <http://www.house.gov/jec/tax/taxrates/taxrates.pdf>
14. Edwards, C. & Mitchell, D. J. (2008). *Global Tax Revolution: The Rise of Tax Competition and the Battle to Defend It*. Washington: Cato Institute.
15. Emes, J., Clemens, J., Basham, P. & Samida, D. (2001). *Flat Tax: Principles and Issues*. Vancouver: The Fraser Institute Critical Issues bulletin.

16. Encyclopedia Britannica (1998). Multimedia edition, 1994-1999.
17. Engen, E. & Skinner, J. (1996). Taxation and Economic Growth. *National Tax Journal*, 49 (4), 617-642.
18. Feldstein, M. (1995). *Tax Avoidance And Deadweight Loss of The Income Tax*. NBER Working Paper No. 5055. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
19. Feldstein, M. (2006). *The Effect of Taxes on Efficiency and Growth*. NBER Working Paper No. 12201. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
20. Folsom, B. (1999). What's Wrong with Progressive Income. *Viewpoint on Public Issues*, 99-18, 1-2.
21. Gorodnichenko, Y., Martinez-Vazquez, J. & Peter Sabirianova, K. (2008). *Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia*. NBER Working Paper No. 13719. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
22. Government of Georgia proposes further tax cuts to stimulate the economy (2008, 14. november). *Government of Georgia: Press Release*. Najdeno 16. septembra 2009 na spletnem naslovu http://www.investingeorgia.org/uploads/file/GOVERNMENT%20OF%20GEORGIA%20PROPOSES%20FURTHER%20TAX%20CUTS%20TO%20STIMULATE%20THE%20ECONOMY_081114.pdf
23. Grecu, A. (2004). *Flat Tax: British Case*. London: Adam Smith Institute.
24. Hall, R. E. & Rabushka, A. (1981, 10. december). A Proposal to Simplify Our Tax System. *The Wall Street Journal*. Najdeno 3. marca 2009 na spletnem naslovu <http://www.stanford.edu/~rehall/Proposal%20to%20Simplify%20WSJ%201981.pdf>
25. Hall, R. E. & Rabushka, A. (2007). *The Flat Tax*. (3rd ed.) Stanford: Hoover Institution Press.
26. Heady, C. (1993). Optimal Taxation as a Guide to Tax Policy: A Survey. *Fiscal Studies*, 14 (1), 15-41.
27. Heath, A. (2006). *Flat Tax: Towards a British Model*. Stockholm: Stockholm Network.
28. Weber, R. & Taube G. (2000). Economic integration poses policy challenges to countries seeking EU accessions. *IMF Survey*, 29 (3), 42-44.
29. Ivanova, A., Keen, M. & Kleem, A. (2005). *The Russian Flat Tax Reform*. IMF Working Paper No. 05/16. Washington: International Monetary Fund.
30. Keen, M., Kim, Y. & Varsano, R. (2006). *The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence*. IMF Working Paper No. 06/218. Washington: International Monetary Fund.
31. Kennan, K. K. (1910). *Income Taxation Methods and Results in Various Countries*. Milwaukee: Burdick.
32. KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2009 (2009). *KPMG*. Najdeno 11. avgusta 2009 na spletnem naslovu http://www.kpmg.com/SiteCollectionDocuments/Individual_Income_Tax_Rates-Survey2009.pdf
33. Kranjec, M. (2005). *Linearna dohodnina (flat-rate tax)*. Najdeno 27. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/projekti_do_2009/SSGR_04-05/priloga_Kranjec_linearna_dohodnina.pdf
34. Leach, G. (2003). *The negative impact of taxation on economic growth*. (New ed.) London: Reform.

35. Leibfritz, W., Thornton, J. & Bibbee, A. (1997). *Taxation and Economic Performance*. OECD Working paper No. 176. Pariz: OECD Economics Department.
36. Majcen, B., Bayar, A., Mohora, C., Čok, M., Opese, M. & Kump, N. (2006). *Analiza kompleksnih sektorskih in makro učinkov davčne reforme in socialnih transferjev z uporabo dinamičnega modela splošnega ravnotežja slovenskega gospodarstva*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
37. Martinuzzi, A. (2005). *Zakon iz dohodnine leta 2004* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
38. Marx, K. & Engels, F. (1848). Komunistični manifest, 2. poglavje: Proletarci in komunisti. Najdeno 25. maja 2008 na spletnem naslovu <http://www.marxists.org/slovenian/marx-engels/1840s/manifesto/ch02.htm>
39. Mitchell, D. J. (2003, 24. marec). Russia's Flat-Tax Miracle. *Heritage Foundation*. Najdeno 5. marca 2009 na spletnem naslovu <http://www.heritage.org/press/commentary/ed032403.cfm>
40. Mitchell, D. J. (2008). The Global Tax Revolution: Lessons for Policy Makers. *Prosperitas: A Policy Analysis from the Center for Freedom and Prosperity Foundation*, 8 (1), 1-12.
41. Mirrlees, J. (1971). An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. *The Review of Economic Studies*, 38 (2), 175-208.
42. Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. (5th ed.) New York: McGraw-Hill.
43. Padovano, F. & Galli, E. (2001). Tax Rates and Economic Growth in the OECD Countries (1950-1990). *Economic Inquiry*, 39 (1), 44-57.
44. Padovano, F. & Galli, E. (2002). Comparing the Growth Effects of Marginal vs. Average Tax Rates and Progressivity. *European Journal of Political Economy*, 18 (3), 529-544.
45. Rabushka, A. (2008, 30. november). The Flat Tax Spreads to Belarus. Najdeno 22. decembra 2008 na spletnem naslovu <http://flattaxes.blogspot.com/search?updated-max=2008-12-11T11%3A39%3A00-08%3A00&max-results=7>
46. Reynolds, A. (2005, 2. junij). Hong Kong's Excellent Taxes. *Cato Institute*. Najdeno 6. maja 2009 na spletnem naslovu http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=3793
47. Sabine, B. E. V. (2006). *A History of Income Tax: The Development of Income Tax from Its Beginning in 1799 to the Present Day Related to the Social, Economic and Political History of the Period*. London: Taylor.
48. Scheve, K. & Stasavage, D. (2009). *The Conscription of Wealth: Mass Warfare and the Demand for Progressive Taxation*. Najdeno 6. oktobra 2009 na spletnem naslovu <http://as.nyu.edu/docs/IO/5395/wealth2.pdf>
49. Seligman, E. R. A. (2004). *The Income Tax: A Study of the History, Theory, and Practice of Income Taxation at Home and Abroad*. New York: The Macmillan Company.
50. Slemrod, J., Yitzhaki, S., Mayshar, J. & Lundholm, M. (1994). The optimal two-bracket linear income tax. *The Journal of Economic Perspectives*, 53 (2), 269-290.

51. Smith, A. (2007). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. B.k.: MetaLibri Digital Library.
52. Simplifying Tax Systems: The case for flat tax (2005). *The Economist*, 16. april.
53. Stanovnik, T. (2002). *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
54. Stiglitz, J. & Brown, E. P. (1988). *Instructor's Manual: Economics of The Public Sector*. New York: W. W. Norton and Company.
55. Široky, J. & Kovarova, A. (2008). The Effective Personal Income Tax Rate in the Czech Republic. *European taxation*, 547-548.
56. Tuomala, M. (1990). *Optimal Income Tax and Distribution*. Oxford University Press.
57. Ventura, G. (1999). Flat tax reform: A quantitative exploration. *Journal of Economic Dynamics & Control*, 23, 1425-1458.
58. Zelenak, L. (1999). The Selling of the Flat Tax: The Dubious Link Between Rate and Base. *Chapman Law Review*, 2, 197-233.
59. Zelenak, L. & Moreland, K. (1999). Can the Graduated Income Tax Survive Optimal Tax Analysis? *Tax Law Review*, 53 (51), 51-94.
60. Žeslin, R. (2007). *Davčne reforme v novih članicah Evropske Unije (Slovaška, Estonija)* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.