USAID
OD AMERIČKOG NARODA

Fond za razvoj ekonomske nauke

PORESKA POLITIKA U SRBIJI
POGLED UNAPRED

Mart, 2010.

POREZNA POLITIKA U SRBIJI – **POGLED UNAPRED**

Autori:
Dr Milojko Arsić
Mr Nikola Altiparmakov
Mr Saša Ranđelović
Aleksandar Bućić
Dušan Vasiljević
Tony Levitas

Recezenti:
Dr Jurij Bajec
Dr Pavle Petrović

Izdavač:
USAID Sega projekat, Beograd

Redaktor:
Dr Milojko Arsić

Štampa:
Sapient Graphic

Tiraž:
500 primeraka

ISBN: 978-86-912915-1-8

Beograd, 2010.

Štampanje ove publikacije omogućio je amrički narod putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj publikacije ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade SAD.

Predgovor

Poreski sistem u svim zemljama predmet je stalnih teorijskih i političkih preispitivanja, pa se stoga u većini zemalja povremeno događaju značajne promene u poreskom sistemu. Ponekad te promene predstavljaju zaokret u odnosu na politiku koja je tokom prethodnih godina smatrana za najbolju. U nekim periodima povećavani su porezi na dohodak u odnosu na poreze na potrošnju, u drugim periodima sprovođena je suprotna politika. U nekim periodima povećavana je progresivnost poreza, u drugim je smanjivana. Glavni pokretači reformi poreskih sistema u svetu, tokom prethodnih decenija, bile su promene u privredi i promene relativnog vrednovanja efikasnosti i pravičnosti. Osim toga na redizajniranje poreskog sistema utiču i brojni drugi faktori kao što su jačanje međunarodnih ekonomskih integracija, povećanje fiskalne decentralizacije, rast kapaciteta poreske administracije i dr.

Najvažnija promena koja je tokom prethodnih decenija uticala na revidiranje teorijskih stavova, ali i promene zakonskih rešenja u oblasti poreza je globalizacija svetske ekonomije. Globalizacija svetske ekonomije, koja je posledica tehnološkog napretka ali i institucionalne liberalizacije tokova roba i kapitala, ispoljava se preko ubrzanog rasta međunarodne trgovine i povećanje međunarodne mobilnosti kapitala. Sa rastom međunarodne trgovine i mobilnosti kapitala visoki porezi na prihode od rada i kapitala smanjuju konkuretnost privrede, te se stoga tokom poslednih decenija smanjuje relativni značaj ovih poreza u odnosu na poreze na potrošnju. Osim toga u uslovima visoke mobilnosti kapitala, pa i određenih segmenata radne snage, u praksi se teško ostvaruje ideja progresivnog oporezivanja dohodaka građana.

Vrednosni stavovi utiču na oblikovanje poreskog sistema kroz pomeranje pondera između principa efikasnosti i pravičnosti, tokom vremena. Dok su horizontalna i vertikalna pravičnost poreza predstavljali ključni kriterijum za oblikovanje poreskog sistema tokom šezdesetih i sedamdesetih godina 20. veka, u prethodne dve decenije veći značaj se pridaje uticaju poreza na ekonomsku efikasnost. Pomeranje klatna u pravcu većeg vrednovanje efikasnosti jednim delom je odgovor na jačanje konkurencije na svetskom tržištu roba i kapitala, dok je drugim delom posledica višedecenijskog iskustva prema kojem je u praksi teško ostvariti poresku pravičnost, naročito vertikalnu.

Poreski sistem u Srbiji je tokom prethodne decenije, posmatrano u celini, značajno reformisan, ali je intezitet reformi bio različit kod različitih poreza. Napredak je bio najznačajniji u slučaju poreza na potrošnju, manji u slučaju oporezivanja dohotka,

i relativno skroman u oporezivanju imovine. Centralno mesto u monografiji posvećeno je reformi poreza na faktore proizvodnje (rad i kapital) i imovinu, dok su porezi na potrošnju analazirani samo sa aspekta neophodnog povećanja stope PDV, kao kompenzacije za smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje. Iz prethodnog se ne može zaključiti da su porezi na potrošnju u Srbiji na početku 2010. godine u potpunosti usaglašeni sa teorijskim principima i najboljom međunarodnom praksom[1], ali to nije predmet ove monografije.

Najvažniji ciljevi reformi poreskog sistema koje se predlažu u ovoj monografiji su učvršćenje makroekonomske stabilnosti i stvaranje povoljnijih uslova za zapošljavanje i investicije. Osnovni pravac promena u poreskom sistemu koji se predlaže je smanjenje fiskalnog opterećenja rada i povećanje fiskalnog opterećanja potrošnje. Ovakvo restrukturiranje poreskog sistema u skladu je sa tendencijama u svetu i aktuelenim teorijskim stavovima. Niže fiskalno opterećanje rada doprinelo bi smanjenju cene rada, a time i povećanju tražnje za radnom snagom i povećanju zaposlenosti. Osim toga smanjenje cene rada doprinelo bi povećanju cenovne konkurentnosti srspkih proizvoda na svetskom tržištu kao i povećanju atraktivnosti Srbije za strana ulaganja. Povećanje stope PDV bi pozitivno uticalo na spoljnotrgovinski bilans, s obzirom na to da su proizvodi pri izvozu oslobođeni plaćanja PDV-a, dok se uvoz oporezuje PDV-om. Osim prethodno navedenih opštih ciljeva, reforme pojedinih poreza obezbedile bi specifične rezultate kao što su: smanjenje alokativne pristrasnosti poreza, povećanje pravednosti oporezivanja i smanjenje troškova primene poreza.

Konačno, postavlja se pitanje da li radikalne refome poreskog sistema treba sprovoditi u periodu dok postoje blagi nagoveštaji izlaska privrede Srbije iz krize ili reforme treba odložiti za bolja vremena? Na osnovu međunarodnog iskustva može se zaključiti da su neke od najkrupnijih promena u javnim finansijama realizovane u periodima velikih ekonomskih i društvenih kriza ili neposredno nakon njihovog završetka. Tako npr. porez na dohodak građana prvi put je uveden u Velikoj Britaniji tokom ratova sa Napoleonom, dok je opšti porez na promet prvi put uveden tokom I svetskog rata. Obavezno socijalno osiguranje prvi put je uvedeno u Nemačkoj krajem 19. veka kao odgovor na revolucionarna previranja u prethodnim decenijama. Stoga se može zaključiti da aktuelna ekonomska kriza nije prepreka za realizovanje predloženih reformi. Drugi razlog protiv odlaganja predloženih reformi je činjenica da je veći broj zemalja primenio slične reforme i da su one dale dobre rezultate, a da se u mnogim zemljama razmatraju slične refome. Stoga bi sa stanovišta međunarodne poreske konkurencije bilo poželjno da se predložene reforme što pre primene u Srbiji.

---

1 U slučaju PDV u Srbiji postoje neuobičajena oslobađanja i olakšice kao što su npr. kupovina prvog stanja ili oporezivanje računara po sniženoj stopi. Takođe, akcize na cigarete su neuobičajeno niske, dok su akcize na naftne derivate visoke, što stvara povoljne uslove za šverc.

Monografija se sastoji iz šest radova od kojih se prva dva bave opštim temama kao što su uloga poreskog sistem u fiskalnoj konsolidaciji i definisanje strukture poreskog sistema koja je pogodna za rast i investicije, dok su naredna četiri rada posvećana reformama konkretnih poreskih oblika. Prvi i treći rad su objavljeni u *Kvartalnom monitoru* tokom 2009. godine dok se preostala četiri rada po prvi put objavljuju u ovoj monografiji.

Opšti bilansni okvir za reformu poreskog sistema izložen je u radu *Fiskalna konsolidacija i reforma javnog sektora u Srbiji*. Navedeni bilansni okvir treba da obezbedi makroekonomsku stabilnost, a da pri tome poreski sistem postane pogodniji za investicije i zapošljavanje, što podrazumeva i konkurentnost u odnosu na međunarodno okruženje. U okviru rada se analiziraju faktori koji su uticali na značajno smanjenje fiskalnog kapaciteta poreskog sistema u Srbiji, kao i implikacije tog smanjenje na kretanje rashoda, fiskalnog deficita i javnog duga u narednim godinama. U radu se pokazuje da je smanjenje javne potrošnje u odnosu na BDP najvažnija mera za uspostavljanje dugoročno održivog fiskalnog bilansa, ali da je moguće i određeno povećanje poreskih prihoda bez pogoršanja privrednog ambijenta i međunarodne konkuretnosti zemlje. Reforme poreskog sistema u ovom radu se posmatraju uporedo sa promenama u strukturi javne potrošnje koje podržavaju novi model rasta privrede Srbije.

U radu *Poreski sistem u funkciji zapošljavanja i ekonomskog rasta: nacrt za Srbiju* izlaže se koncept poreskih reformi kojim se u okviru datog bilansnog okvira, predlaže smanjenje fiskalnog opterećanja rada i povećanje fiskalnog opterećenja potrošnje povećanjem stope PDV. Smanjenje fiskalnog opterećanja rada, koje je u Srbiji relativno visoko u odnosu na zemlje u okruženju, ostvarilo bi se smanjenjem stopa doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, dok bi prosečno opterećanje zarade porezima ostalo isto ili delimično povećano. Smanjenje prihoda fondova socijalnog osiguranje kompenzovalo bi se većim transferima iz budžeta Republike. Promene u strukturi poreskog sistema podržavaju novu strategiju rasta u okviru koje glavni pokretači privrednog treba da budu sektor razmenjivih dobara i izvozna tražnja[2]. Smanjenje fiskalnog opterećenja rada doprinelo bi povećanju troškovne konkurentnosti naših roba u inostranstvu, dok bi povećanje poreza na potrošnju poskupelo uvoz u odnosu na izvoz. Smanjenje fiskalnog opterećenja rada povoljno bi uticalo na tražnju za radnom snagom, što bi doprinelo povećanju zaposlenosti i investicija, ali i smanjenju rada na crno.

U radu *Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji* detaljno se analiziraju slabosti postojećeg modela oporezivanja, kao i međunarodna iskustva,

2 Ostali važni elementi nove startegije rasta su i sprečavanje realne aprecijacije dinara, izgradnje moderne infrastrukture, unapređenje investicionog ambijenta, unapređenje obrazovanja, unapređenje rada državne uprave i dr.

i predlažu reforme. Kombinujući veći broj kriterijuma u radu se preporučuje napuštanje sadašanjeg mešovitog sistema oporezivanja dohotka građana i uvođenje proporcionalnog poreza na dohodak građana ili neke jednostavnije forme sintetičkog ili dualnog poreza na dohodak građana. Proporcionalni porez je superioran u odnosu na postojeći porez na dohodak prema većini ekonomskih kriterijuma (alokativna neutralnost, uticaj na tržište rada, niski troškovi primene), dok bi se uvođenjem visokog neoporezivog dela zarade obezbedila njegova umerena progresivnost. U slučaju opredeljenja za sintetički ili dualni porez ocenjuje se da je najbolje da se odabere što jednostavniji model - sa dve poreske stope i sa što manje oslobađanja i izuzetaka. Reforma poreza na dohodak bi se realizovala tako da prihodi od poreza na dohodak ostanu nepromenjeni ili da se povećaju u odnosu na BDP.

U radu *Poreski tretman štednje i osiguranja u Srbiji* analizira se postojeći poreski tretman različitih oblika dugoročne štednje sa stanovišta njihove usaglašenosti sa teorijskim principima i praksom razvijenih zemalja. Kao osnovni nedostatak postojećeg sistema identifikuje se različiti poreski tretman funkcionalno ekvivalentnih oblika dugoročne štednje. U radu se predlaže izjednačavanje poreskog tretmana svih oblika dugoročne štednje građana. Istovremeno se ukazuje na neophodnost restriktivnosti pri odobravanju olakšica i stimulacija za dugoročnu štednju s obzirom na njihovu regresivnost, i izostanak čvrtstih empirijskih potvrda da navedeni podsticaji doprinose povećanju ukupne nacionalne štednje.

U radu *Unapređenje performansi poreskog sistema Srbije kroz reformu poreza na dobit* analiziraju se postojeće performanse poreza na dobit, kao i njihov uticaj na visinu fiskalnih prihoda, nivo investicija i stopu privredenog rasta. Sistem oporezivanja dobiti u Srbiji reformisan je nekoliko puta tokom prethodne decenije sa ciljem da se snižavanjem poreskih stopa i odobravanjem olakšica stvori što atraktivniji ambijent za domaće i strane investitore. Iako je zakonska stopa kod poreza na dobit dobiti u Srbiji među najnižim, a efektivna stopa najniža u Evropi, nivo ukupnih i stranih direktnih investicija u Srbiji (merenih kao % BDP), bio je na nivou proseka zemalja u tranziciji, ali su prihodi od poreza na dobit posmatrani u odnosu na BDP u Srbiji bili najniži u Evropi. U radu se preporučuje niz promena u postojećem sistemu oporezivanja dobiti koje bi sistem učinile jednostavnijim, alokativno neutralnijim i bilansno izdašnijim, a da pri tome ne bi došlo do pogoršanje konkurentske pozicije zemlje. U osnovi, predlaže se zadržavanja sadašnje niske poreske stope, zamena brojnih i heterogenih olakšica jedinstvenim investicionim poreskim kreditom, kao i sprečavanje utaje poreza na dobit i dividende pri repatrijaciji profita.

U radu *Porez na imovinu – analiza stanja i perspektiva reformi*, detaljno se analizira postojeći sistem redovnog godišnjeg oporezivanja imovine u Srbiji, daje se pregled

međunarodnog iskustva u oblasti oporezivanja imovine i predlažu brojne mere za unapređenje postojećeg sistema oporezivanja imovine. Najvažnije preporuke u reformi poreza na imovinu odnose se na proširenje obuhvata imovine koja je predmet oporezivanja. Polaznu osnovu za utvđivanje poreske obaveze predstavljala bi tržišna vrednost imovine. Umesto postojećih progresivnih poreskih stopa uvela bi se proporcionalna poreska stopa na nivou sadašnje najniže marginalne poreske stope od 0,4%. Takođe, preporučuje se zamena sadašnjih procentualnih poreskih kredita fiksnim iznosima po članu domaćinstva. Povećanje vrednosti poreske osnovice kompenzovalo bi gubitak prihoda lokalnih samouprava po osnovu ukidanja naknade za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta. Rast bilansnog značaja poreza na imovinu doprineo bi jačaju finansijske samostalnosti lokalnih zajednica u odnosu na centralnu vlast. Reaktiviranje poreza na poljoprivredno zemljište, osim fiskalnih efekata, moglo bi značajno da doprinese ukrupnjavanju poljoprivrednih poseda, a time i povećanju efikasnosti poljoprivredne proizvodnje. Primena modernog sistema oporezivanja imovine zahteva značajno poboljšanje kapaciteta lokalne poreske administracije, kako u pogledu dodatne obuke zaposlenih tako i u pogledu korišćenja moderne informacione tehnologije.

Milojko Arsić
Direktor, Centar za fiskalne studije
Fond za razvoj ekonomske nauke

Sadržaj

Fiskalna konsolidacija i reforma javnog sektora u Srbiji 9
Milojko Arsić

Poreski sistem u funkciji zapošljavanja i ekonomskog rasta.....22
Nikola Altiparmakov

Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji..... 39
Milojko Arsić, Saša Ranđelović, Nikola Altiparmakov

Poreski tretman štednje i osiguranja u Srbiji.....62
Nikola Altiparmakov

Unapređenje performansi poreskog sistema Srbije kroz reformu poreza na dobit.....75
Saša Ranđelović

Porez na imovinu – analiza stanja i perspektiva reformi.....95
Tony Levitas, Dušan Vasiljević, Aleksandar Bućić

1. Fiskalna konsolidacija i reforma javnog sektora

Milojko Arsić, *Ekonomski Fakultet u Beogradu i Fond za razvoj Ekonomske Nauke*

Visoki troškovi i nizak kvalitet usluga karakterišu javni sektor u Srbiji u relativno dugom periodu. Tokom poslednje tri godine, javni sektor ostvaruje relativno visok fiskalni deficit koji se, nakon okončanja privatizacije, finansira zaduživanjem i tako implicira relativno brz rast javnog duga u odnosu na BDP. Osim toga, struktura javnih rashoda odlikuje se visokim tekućim rashodima i niskim javnim investicijama, što je u suprotnosti s razvojnim ambicijama zemlje. Stoga se reforma javnog sektora i njegova fiskalna konsolidacija nameću kao nužni uslovi za unapređenje efikasnosti države i sprečavanje dužničke krize. U radu se analiziraju različiti modaliteti fiskalne konsolidacije kao što su: (a) fiskalna konsolidacija koja se isključivo sprovodi putem smanjenja tekućih javnih rashoda i (b) fiskalna konsolidacija koja, osim smanjenja tekućih javnih rashoda, uključuje i povećanje poreskih stopa.

Uvod

Postoje dva ključna razloga za reformu javnog sektora u Srbiji. Prvi razlog jeste niska efikasnost javnog sektora, odnosno relativno visok nivo troškova u odnosu na kvalitet i obim usluga koje taj sektor pruža. Stoga je prioritetan cilj reformi da se smanje troškovi javnog sektora, a da se kvalitet javnih usluga unapredi ili da bar ostane na sadašnjem nivou. Drugi ključni razlog za reformu, koji je tesno povezan sa prvim, jeste da se obezbedi dugoročna održivost javnih finansija. Ukoliko se zadrži postojeći poreski sistem i postojeći nivo javne potrošnje to će za posledicu imati visok nivo fiskalnog deficita i ubrzani rast javnog duga. Kako bi se sprečio ovakav negativni scenario neophodna je fiskalna (finansijska) konsolidacija javnog sektora.

Naredna analiza se uglavnom bavi pitanjima vezanim za fiskalnu konsolidaciju javnog sektora, dok se samo uzgred skreće pažnja na probleme njegove efikasnosti. U vezi sa fiskalnom konsolidacijom posebno su aktuelna sledeća pitanja:

- da li fiskalni kapacitet poreskog sistema u Srbiji opada i, ako je to tačno, na kom nivou će se stabilizovati?;
- koliki je fiskalni deficit moguć u narednim godinama a da se ne dogodi preterana ekspanzija javnog duga?;

- koliko iznose javni rashodi koji odgovaraju fiskalnom kapacitetu i održivom nivou fiskalnog deficita, kakva je njihova struktura i kako se oni mogu dostići?;
- da li je ekonomski optimalno da se fiskalna konsolidacija ostvari isključivo smanjenjem javnih rashoda ili je opravdano da se deo prilagođavanja ostvari putem povećanja poreza.

Fiskalni kapacitet

Tokom 2005–2006. godine Srbija je ostvarivala konsolidovane javne prihode od oko 43,5% BDP-a. Postavlja se pitanje da li se i u narednim godinama može očekivati realizacija sličnog nivoa javnih prihoda? Odgovor je negativan zbog toga što su u proteklom periodu smanjene neke važne poreske stope, dok je smanjenje carinskih stopa prema EU u toku. Dodatno, smanjenje potrošnje u odnosu na BDP imaće za posledicu trajan pad prihoda od PDV u odnosu na BDP. U nastavku teksta daje se pregled najvažnijih promena u poreskoj politici, kao i promena u privredi Srbije, koje su uticale na smanjenje fiskalnog kapaciteta:

- smanjenjem stope poreza na zarade, i uvođenjem neoporezivog dela zarada, početkom 2007. godine, trajno su smanjeni javni prihodi u iznosu od oko 1% BDP-a;
- smanjenjem ostalih poreza (smanjenje poreza na prenos apsolutnih prava sa 5% na 2,5%, prebacivanje nekih proizvoda sa više na nižu stopu PDV, oslobađanja od PDV pri kupovini prvog stana i dr.) sredinom 2007. godine – trajni gubici su povećani za dodatnih 0,7% BDP-a;
- smanjenjem carina na uvoz iz EU – prihodi od carina su u 2009. godini opali za oko 0,4% BDP-a, a potpuno ukidanje carina na uvoz proizvoda iz EU imaće za posledicu kumulativno smanjenje carinskih prihoda za najmanje 1,5% BDP-a. Zbog ukidanja carina na proizvode iz EU – prihodi od PDV će dodatno opasti za oko 0,3% BDP-a;
- smanjenje domaće tražnje u odnosu na BDP, neposredno će uticati na smanjenje prihoda od PDV za oko 1% BDP-a. Ocenjuje se da će domaća tražnja u narednim godinama biti veća od BDP-a za 10 do 15%, umesto za 20 do 25%;
- postoji rizik da se, zbog smanjenja zaposlenosti, prihodi od poreza na zarade i doprinosa za socijalno osiguranje u nekoliko narednih godina smanje za oko 0,5% BDP-a;

- povećanje akciza na cigarete moglo bi da donese dodatne prihode od oko 0,5% BDP-a;

Sumirajući trajne efekte prethodnih mera – procenjuje se da bi uz važeće poreske stope, planirano smanjenje carina na uvoz proizvoda iz EU i očekivano smanjenje domaće tražnje u odnosu na BDP, srednjoročni nivo javnih prihoda u Srbiji mogao da iznosi oko 39% BDP-a.

Naravno pooštravanje fiskalne discipline moglo bi da donese dodatne prihode, ali od toga ne treba očekivati spektakularne rezultate. Poređenjem poreskih stopa i drugih elemenata poreza (poreskih osnovica, oslobađanja od poreza i dr.) sa prihodima izraženim u procentima BDP-a u Srbiji i zemljama u okruženju, procenjuje se da postoji prostor za povećanje naplate poreza, ali da je on umeren.

Tabela 1. Srbija: javni prihodi - ostvarenje i projekcije (% BDP-a)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013-2018
Javni prihodi	42.9	43.8	42.4	41.1	38.8	38.0	38.5	38.8	38.8
Porez na dohodak	5.6	6.0	4.9	4.9	4.9	4.7	4.8	4.9	4.9
Porez na dobit	0.6	0.9	1.3	1.4	1.0	1	1.2	1.4	1.5
PDV	12.8	11.4	11.2	10.8	9.9	9.8	9.7	9.6	9.5
Akcize	4.2	4.4	4.2	3.9	4.3	4.4	4.6	4.8	5
Carine	2.3	2.3	2.4	2.3	1.5	1.3	1.1	0.9	0.7
Ostali porezi	1.4	1.5	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2
Doprinosi	10.8	11.7	11.4	11.2	11.2	11	11.1	11.2	11.2
Neporeski i ostali	4.9	5.5	5.3	5.2	4.6	4.6	4.8	4.8	4.8

Izvor: Ministarstvo finansija za period 2005-2008, a za period 2009-2018 procene i projekcije autora.

Procene održivog fiskalnog deficita i javne potrošnje pri datim porezima

Polazeći od datih poreskih prihoda postavlja se pitanje koji nivo fiskalnog deficita je održiv u narednih desetak godina, a da pri tome njegovo finansiranje ne dovede do prezaduženosti države. Odgovor na prethodno pitanje zavisi od većeg broj faktora kao što su: stopa rasta BDP-a, visina realnih kamatnih stopa, kretanje realnog kursa dinara i dr., kao i od toga koji nivo zaduženosti države je dugoročno održiv.

Prilikom procene održivog nivoa fiskalnog deficita optimistički je pretpostavljeno da će BDP u 2010. godini rasti po stopi od 3%, a da će nakon toga rasti po prosečnoj stopi od 5%. Zbog pretpostavke da će priliv strane štednje u narednom periodu biti niži nego u prethodnim godinama, projektovana stopa rasta BDP-a za naredni period je nešto niža od ostvarene stope u periodu 2001–2008. godine.

Pretpostavljeno je da će realna kamatna stopa na javni dug u 2010. godini iznositi 3,5%, u 2011. – 4%, 2012. – 4,5%, a da će nakon toga iznositi 5% godišnje – što je jednako stopi rasta BDP-a. Rast realnih kamatnih stopa na državni dug rezultat je većeg broja faktora među kojima su naročito značajni: smanjenje učešća devizne štednje u javnom dugu – kamatne stope na štednju obarale su opšti prosek kamatnih stopa, završetak perioda u kome je Srbija plaćala dugove međunarodnim organizacijama po vrlo niskim kamatnim stopama, rast učešća novog duga – koji se karakteriše relativno visokim kamatnim stopama – u ukupnom javnom dugu.

Zbog jednostavnosti, pretpostavljeno je da će realni kurs dinara ostati nepromenjen – njegova eventualna deprecijacija bi povećala nivo zaduženosti i teret servisiranja duga, dok bi eventualna aprecijacija smanjila zaduženost i teret servisiranja duga.

Takođe, procenjeno je da se održiv nivo javnog duga[1] u Srbiji kreće u intervalu od 40 do 45% BDP-a. Održivi[2] nivo javnog duga je izračunat na osnovu procene da troškovi

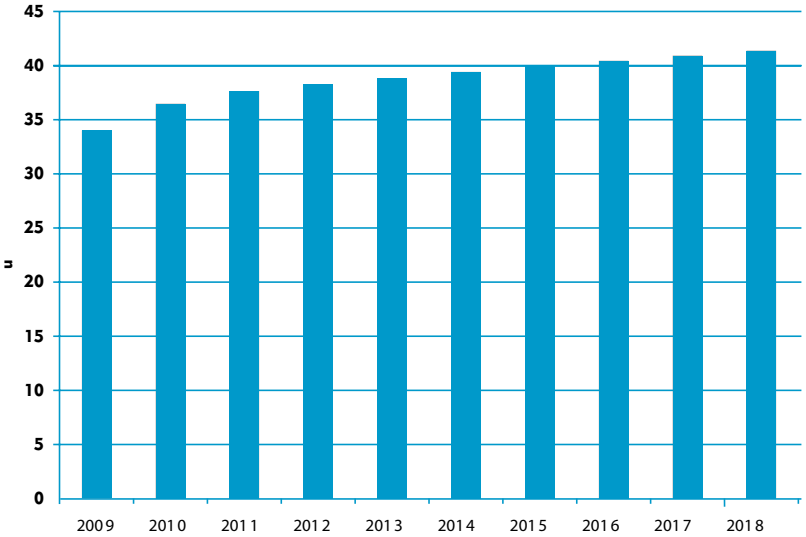
1 Pretpostavljeno je da se javni dug menja isključivo usled postojanja fiskalnog deficita. Međutim, moguće je da javni dug Srbije poraste i iznad tog nivoa, npr. usled preuzimanja finansijskih obaveza države po osnovu denacionalizacije. U ovoj analizi je ta mogućnost zanemarena, kao što su na drugoj strani zanemareni potencijalni prihodi od privatizacije javnih preduzeća.

2 Kretanje učešća javnog duga u BDP-u modelirano je sledećom formulom: $\frac{B_t}{Y_t} - \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} = (r-g)\frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{(G_t - T_t)}{Y_t}$ gde je Bt nivo javnog duga, Yt je bruto domaći proizvod, r realna kamatna stopa, g stopa rasta BDP, Gt javni rashodi bez kamata i Tt javni prihodi. V. Blanchard (2003).

kamata po osnovu javnog duga ne bi trebalo da budu značajno veći od 2% BDP-a.

Na osnovu prethodnih pretpostavki procenjeno je da bi se konsolidovani deficit sa ovogodišnjeg nivoa od 4,5% BDP-a, nakon nekoliko godina stabilizovao na nivou od 2,5% BDP-a, dok bi primarni deficit (ukupan deficit umanjen za troškove kamata) – opao sa 3,6% BDP-a u 2009. na 2,3% u sledećoj godini, a od 2012. se stabilizovao na oko 0,5% BDP-a. Prethodni rezultat znači da se u narednim godinama, zbog rasta javnog duga i kamatnih stopa, očekuje da će rashodi za kamatu biti neznatno manji od fiskalnog deficita.

Grafikon 2. Učešće javnog duga u BDP-u Srbije (procena)



Na osnovu datog nivoa javnih prihoda i fiskalnog deficita sledi da održiv konsolidovani nivo javnih rashoda u narednim godinama iznosi oko 41,5% BDP-a. Navedeno učešće javnih rashoda je za 2,5 procentna poena niže nego u periodu 2006–2009. godine.

Prva mogućnost jeste da se fiskalna konsolidacija u celini realizuje putem smanjenja javne potrošnje do nivoa koji je određen postojećim poreskim sistemom i održivim fiskalnim deficitom. Druga mogućnost jeste da se fiskalna konsolidacija najvećim delom ostvari kroz smanjenja javnih rashoda, ali da se istovremeno poveća i fiskalni kapacitet povećanjem nekih poreskih stopa. Primena druge opcije omogućila bi umerenije smanjenje javne potrošnje u odnosu na BDP, dok bi fiskalni deficit i javni dug ostali na održivom nivou.

Fiskalna konsolidacija kroz smanjenje tekuće javne potrošnje

Ukoliko se fiskalna konsolidacija u celini ostvaruje putem smanjenja javnih rashoda – to bi značilo da se konsolidovani javni rashodi smanjuju za 2,5 procentnih poena BDP-a, u odnosu na period 2006–2009. godine. Sa ekonomskog stanovišta naročito je bitno kako bi se kretalo učešće pojedinih komponenti javnih rashoda u BDP-u: tekući rashodi bez kamata (u nastavku tekući rashodi), rashodi za kamate i javne investicije.

Tekući rashodi bez rashoda za kamate u periodu 2006–2008. godine iznosili su oko 39% BDP-a, rashodi za kamate oko 1% BDP-a, dok su javne investicije iznosile oko 4% BDP-a. Procenjuje se da će u 2009. rashodi za kamate dostići 1% BDP-a, dok će učešće javnih investicija opasti na 3,5% BDP-a. Struktura javne potrošnje u narednim godinama može se proceniti na osnovu toga što će se rashodi za kamate i rashodi za javne investicije tretirati kao dati, dok će se tekući rashodi izračunati kao razlika ukupnih rashoda i dve navedene pozicije.

Na osnovu prethodno navedenih pretpostavki o kretanju BDP-a, fiskalnog deficita, ,javnog duga i kamatnih stopa – sledi da bi u nekoliko narednih godina učešće izdataka za kamate kontinuirano raslo, tako da bi već u 2011. godini iznosilo 1,5% BDP-a, a da bi se ubrzo potom stabilizovalo na oko 2% BDP-a. Takođe, realizacija krupnih infrastrukturnih projekata[3] zahteva povećanje javnih investicija na nivo od 5 do 6% BDP-a[4]. Procenjujući da Vlada zaista namerava da realizuje navedene projekte najavljenom dinamikom, sledi da je neophodno da učešće javnih investicija iznosi oko 5,5% BDP-a. Na osnovu prethodno procenjenih rashoda za kamate i javne investicije sledi da preostala raspoloživa sredstva za tekuću javnu potrošnju iznose 34% BDP-a

Prema tome, realizacija opisanog održivog fiskalnog okvira podrazumeva redukciju tekućih javnih rashoda u nekoliko narednih godina za oko 5 procentnih poena BDP-a u odnosu na period 2006–2008. godina (slično je i u odnosu na 2009). Opadanje učešća tekuće javne potrošnje u BDP-u može se izraziti kao: zbir pada učešća ukupne javne potrošnje za 2,5 procenta poena BDP-a, povećanja

3 Navešćemo samo nekoliko važnijih infrastrukturnih projekata čija realizacija je započeta ili najavljena: završetak izgradnje autoputa i modernizacija železnice na Koridoru 10, izgradnja regionalnih puteva (autoputa Batočina–Kragujevac i obilaznica oko Kragujevca, autoput prema Rumuniji i dr.), početak izgradnje autoputa prema južnom Jadranu, izgradnja nekoliko mostova u Beogradu i okolini, rekonstrukcija Koridora 7, modernizacija kliničkih centara,i dr.

4 Ukoliko se značajno redukuju sitnije investicije, realizacija krupnih infrastrukturnih projekata bila bi moguća i pri ukupnim investicijama od 5% BDP-a. U suprotnom, ako se ne redukuje realizacija malih projekata – a infrastrukturni projekti se budu realizovali u skladu sa postojećim planovima – ukupne javne investicije bi iznosile oko 6% BDP-a.

rashoda za kamate za 1 procentni poen BDP-a i povećanje rashoda za javne investicije za 1,5 procentnih poena BDP-a. Pri oceni mogućnosti smanjenja tekuće javne potrošnje za pet procentnih poena, neophodno je podsetiti da je upravo ova komponenta javne potrošnje tokom prethodnih godina ispoljavala visoku rigidnost. Varijacije ukupne javne potrošnje većim delom su se ostvarivale putem javnih investicija.

Visoka rigidnost tekuće javne potrošnje može se bolje razumeti ukoliko se ima u vidu njena struktura. Tekući javni rashodi obuhvataju heterogene pozicije od kojih su najvažnije:

- rashodi za zarade oko 460 hiljada zaposlenih u javnom sektoru (struktura zaposlenih u javnom sektoru je data u Tabeli 2);
- isplate penzija za oko 1,6 miliona penzionera;
- kupovina roba i usluga za državni sektor (komunalne, telekomunikacione i slične usluge za škole, bolnice, državne ustanove i dr, kancelarijski materijal, lekovi za državne bolnice, gorivo za vojsku, policiju i dr., tekući materijali i sl.);
- subvencije za poljoprivredu, železnicu, turizam i dr., kao i razni programi za podsticaj privrede;
- socijalna pomoć za siromašne, nezaposlene, porodilje i dr.

Tabela 3: Struktura zaposlenih u javnom sektoru

	Zaposleni u hiljadama	Struktura u %
Obrazovanje	126.5	28.8
Zdravstvo	107.7	24.5
Opštine i gradovi	60.8	13.8
Policija i BIA	46.9	10.7
Odbrana	36.0	8.2
Republički organi	29.0	6.6
Pravosuđe	13.0	3.0
Kultura i sport	9.0	2.0
Ostali državni organi	11.1	2.5
Ukupno	440	100

Izvor: Ministarstvo finansija.

Očigledno je da značajno smanjenje tekućih javnih rashoda ne može da zaobiđe ni jednu od navedenih krupnih pozicija u okviru tekuće javne potrošnje. Npr. zamrzavanje plata i penzija na nominalnom nivou u toku 2010. godine uz inflaciju od, na primer, 7% i rast BDP-a od 3%, donelo bi uštede od oko 2% BDP-a. Ova mera s fiskalnog stanovišta predstavlja značajnu i nužnu uštedu, ali je neophodno imati u vidu da bi zamrzavanje plata i penzija u toku 2009–2010. godine smanjilo njihovu realnu vrednost za preko 15%, što će rezultirati u rastu pritisaka (štrajkovi i sl.) da se plate povećaju s prvim znacima oporavka privrede i sa rastom plata u privatnom sektoru. Zamrzavanjem plata i penzija u toku dve godine ostvarilo bi se oko 40% od neophodnog smanjenja tekuće javne potrošnje, pa su stoga neophodne mere za njeno dodatno smanjenje.

Hipotetičko smanjenje[5] broja zaposlenih u javnom sektoru za oko 50.000, donelo bi trajne neto uštede od oko 1 % BDP-a. Smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru za 50.000, moralo bi da obuhvati sve nivoe države (Republičke organe, AP Vojvodinu, opštine) i sve sektore (državnu upravu, obrazovanje, školstvo). Međutim, ovakvo, relativno naglo, smanjenje broja zaposlenih moglo bi da utiče na smanjenje kvaliteta i dostupnosti usluga državnog sektora.

Značajno smanjenje broja zaposlenih moglo bi da generiše i dodatne uštede kroz smanjenje tekućih troškova funkcionisanja države. Ovaj efekat bio bi naročito snažan ako bi smanjenje broja zaposlenih bilo praćeno i redukcijom mreže državnih ustanova (škola, bolnica, upravnih zgrada, ukidanje nekih agencija i dr.). Prema tome zamrzavanje plata i penzija u toku naredne godine uz smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru za 50.000 donelo bi direktne uštede od preko tri procentna poena BDP-a, što iznosi 60% od potrebnog smanjenja tekućih javnih rashoda.

Navedeno prilagođavanje ne bi bilo dovoljno pa bi bilo neophodno dodatno smanjenje drugih pozicija tekućih rashoda, kao što su razni oblici državne intervencije u privredi. Sada se državne intervencije u privredi Srbije ostvaruju uglavnom kroz subvencije i razne vrste podsticajnih mera (državni krediti, zajedničko ulaganje sa Fijatom i dr.). Razni oblici državne intervencije koji sada iznose nešto preko 2% BDP-a verovatno bi morali da se prepolove. Dok redukcija nekih pozicija ne bi imala negativne društvene i ekonomske posledice (npr. smanjenje subvencija železnici nakon zatvaranja nerentabilnih pruga ili ukidanje

5 Sa stanovišta konjunkture važno je da bi otpuštanje 50.000 zaposlenih u javnom sektoru dovelo do smanjenja domaće tražnje, što bi uticalo na usporavanje privrednog oporavka. Takođe otpuštanje 50.000 ljudi koji imaju realno male šanse da nađu novi posao dodatno bi povećalo socijalno nezadovoljstvo. Eventualno masovnije korišćenje prevremenog penzionisanja, kao načina za smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru, uticalo bi na smanjenje javne potrošnje samo u meri u kojoj bi njihove penzije bile niže od njihovih plata.

subvencija podzemnim rudnicima uglja nakon njihove privatizacije ili značajna redukcije podsticajnih kredita), smanjenje subvencija za poljoprivredu bilo bi vrlo problematično.

Konačno svođenje tekuće javne potrošnje u navedene okvire ne bi moglo da zaobiđe ni program socijalne zaštite. U ovom slučaju smanjenje bi se verovatno ostvarilo nominalnim zamrzavanjem prinadležnosti i pooštravanjem uslova za dobijanje prava za socijalnu zaštitu (tj. smanjenjem dostupnosti socijalne zaštite).

Tabela 4. Konsolidovani prihodi, rashodi i deficit (% BDP-a)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013-2018
Javni prihodi	42.9	43.8	42.4	41.1	38.8	38.0	38.5	38.8	38.8
Javni rashodi	41.9	45.4	44.3	43.5	43.3	41.5	41.5	41.3	41.3
- tekući rashodi bez kamata	38.1	39.8	38.8	39.1	39.0	35.8	34.5	34.1	34.0
- rashodi za kamate	1.0	1.5	0.8	0.6	1.0	1.2	1.5	1.7	2.0
- javne investicije	2.7	4.1	4.7	3.8	3.4	4.5	5.5	5.5	5.3
Deficit/suficit	1.0	-1.6	-1.9	-2.5	-4.5	-3.5	-3.0	-2.5	-2.5
Primarni deficit	2.1	-0.1	-1.1	-1.8	-3.6	-2.3	-1.5	-0.8	-0.5

Izvor: Ministarstvo finansija za period 2005-2008, a za period 2009-2018 procene i projekcije autora.

Ekonomske i socijalne posledice značajnog smanjenja tekuće javne potrošnje

Sa obzirom da je na osnovu prethodne analize zaključeno da prilagođavanje javne potrošnje postojećem fiskalnom kapacitetu i datom nivou fiskalnog deficita zahteva smanjenje učešća tekuće javne potrošnje u BDP-u za oko pet procentnih poena, postavlja se pitanje – da li je navedeno smanjenje javne potrošnje ekonomski optimalno[6]? Površan odgovor na ovo pitanje mogao bi da glasi: svako

6 Slično kao i u privatnom sektoru i u javnom sektoru je optimalno da se javni rashodi smanjuju sve dok se ne izjednače granični troškovi i granične koristi od pružanja neke javne usluge. Međutim, u praksi se uzimaju u obzir socijalni, civilizacijski, bezbednosni i drugi faktori koji mogu da utiču da se neki oblici javne potrošnje zadrže čak i kada to nije ekonomski optimalno.

smanjenje javne potrošnje je optimalno. Naravno, u opštem slučaju taj odgovor je pogrešan, jer zanemaruje koristi koje javni sektor pruža građanima i privredi. Javni sektor pruža važne usluge bez kojih se ne može zamisliti ni jedno razvijeno demokratsko društvo. Usluge koje javni sektor pruža u Srbiji su raznovrsne, počev od klasičnih funkcija države kao što su uspostavljanje pravnog poretka, očuvanje unutrašnje i spoljne bezbednosti, do novijih usluga kao što su javno obrazovanje, javna zdravstvena zaštita, zaštita starih lica unutar penzionog sistema, zaštita siromašnih, subvencionisanje poljoprivrede, izgradnja infrastrukture, podsticanje naučnih istraživanja i brojne druge aktivnosti.

Sasvim je jasno da smanjenje javne potrošnje može da dovede do smanjenja kvaliteta usluga koje pruža javni sektor ili do njihovog smanjenje ispod optimalnog nivoa. S obzirom da se u javnim i stručnim raspravama o reformi javnog sektora ova tema gotovo u potpunosti ignoriše, navešćemo neke slučajeve u kojima bi smanjenje javnih rashoda moglo da ima za posledicu, veće društvene štete od društvenih koristi:

- smanjenje broja zaposlenih u Poreskoj upravi ili značajno smanjenje realne vrednosti njihovih plata može da dovede do manjeg njihovog zalaganja i rasta sive ekonomije;
- smanjenje broja zaposlenih i realnog nivoa plata u javnom zdravstvu može da dovede do odliva najsposobnijih kadrova u privatni sektor, a time i do smanjenja kvaliteta usluga, kao i do prevaljivanja dela troškova na korisnike zdravstvenih usluga;
- smanjenje kvaliteta usluga u javnom obrazovanju koje može da nastane zbog nedovoljnog broja nastavnika, nedovoljnog ulaganja u njihovo usavršavanje i u modernu opremu, a što bi trajno smanjilo konkurentsku sposobnost zemlje;
- smanjenje subvencija za poljoprivredu može da ima za posledicu pad poljoprivredne proizvodnje i smanjenje izvoza;
- smanjenje broja policajaca može da utiče na smanjenje bezbednosti, smanjenje realnih plata policajaca ili njihova loša opremljenost, mogu da deluju u istom smeru;
- smanjenje broja činovnika ili smanjenje realne vrednosti njihovih zarada može da utiče na pad kvaliteta regulative koju donose, produženje roka za dobijanje rešenja, čekanja u redovima, rast korupcije i sl.

Iz prethodnog ne sledi da uštede u navedenim oblastima nisu moguće, niti da nisu potrebne, nego samo da je neophodno da se one sprovode pažljivo kako

ekonomske štete od pada nivoa i kvaliteta javnih usluga, ne bi bile veće od vrednosti ušteda koje su ostvarene u okviru reformi javnog sektora. Stoga je neophodno da se pri realizaciji reformi što je moguće pažljivije odmere koristi i štete koje nastaju pri redukciji nekog dela javne potrošnje. Približavanje ekonomskoj optimalnosti zahteva diferenciran pristup pojedinim segmentima javnog sektora. Vrlo je verovatno da neke službe, sektore, ustanove, agencije i sl. treba značajno redukovati ili čak i ukinuti, dok druge treba ojačati povećanjem broja zaposlenih i ulaganjem dodatnih resursa.

Dodatne mogućnosti za fiskalnu konsolidaciju

Mada je nesporno da smanjenje tekuće javne potrošnje treba da bude okosnica reformi javnog sektora, moguće je preduzeti još neke mere koje su komplementarne sa smanjenjem javne potrošnje. Navodimo tri mogućnosti: (a) povećanje poreskih stopa, (b) dodatno povećanje fiskalnog deficita i (c) smanjenje javnih investicije.

Prva mogućnost jeste da se poveća fiskalni kapacitet poreskog sistema za npr. 1% BDP-a, tako da javni prihodi iznose oko 40% BDP-a, dok bi javni rashodi iznosili oko 42,5% BDP-a, a fiskalni deficit bi i dalje ostao na nivou od oko 2,5% BDP-a. S obzirom na to da bi fiskalni deficit iznosio 2,5% BDP-a, javni dug bi se stabilizovao na nivou od 40 do 45% BDP-a. Ova opcija bi podrazumevala i da javne investicije ostanu oko 5,5% BDP-a. Primena ove opcije bi i dalje zahtevala snažno fiskalno prilagođavanje: zamrzavanje plata i penzija u 2010. godini, a potom njihov sporiji rast u narednim godinama, smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru za 20.000 do 30.000, racionalizaciju mreže javnih ustanova, smanjenje državnih intervencija u privredi (ali bi ono bilo manje nego u prvom razmatranom scenariju).

Druga mogućnost jeste da se dodatno poveća fiskalni deficit. U okolnostima u kojim se nalazi Srbija, moguće je samo umereno povećanje deficita u odnosu na osnovni scenario. Konkretno, pretpostavljeno je povećanje fiskalnog deficita na 4% u 2010 godini, potom na 3,5% u 2011. godini, a potom njegovo zadržavanje na nivou od 3% BDP-a. Primena ove opcije bi kroz nekoliko godina imala za posledicu da dug dostigne blizu 50% BDP-a. Deficit koji bi se povećao na opisani način obezbedio bi dodatna sredstva za finansiranje tekuće javne potrošnje u iznosu od 1% BDP-a u prvoj godini, ali bi se uskoro obim dodatnih sredstava stabilizovao na 0,7% BDP-a. Povećanje deficita samo bi se delimično moglo koristiti za finansiranje tekuće javne potrošnje, jer bi se deo povećanja deficita morao koristiti za finansiranje rashoda na kamate, koji bi porasli usled rasta javnog duga.
Treća mogućnost jeste da se u okviru datih konsolidovanih prihoda, rashoda

i deficita, promeni struktura rashoda tako što bi se deo sredstava namenjenih javnim investicijama prebacio na tekuću potrošnju. Prebacivanjem sredstava u iznosu od 1% BDP-a, omogućilo bi se da učešće tekuće javne potrošnje u BDP-u iznosi oko 35%, ali bi to istovremeno impliciralo sporiju realizaciju ili odlaganje nekih od infrastrukturnih projekata. Ocenjuje se da je malo verovatno da se ovakva realokacija sredstava unapred planira, ali nije isključeno da bi se ona mogla dogoditi kao posledica nemogućnosti da se smanje tekući javni rashodi.

Rezimirajući prethodno, procenjuje se da bi samo primena prve mogućnosti dala ekonomski i društveno poželjne rezultate. Ta opcija je kompatibilna s temeljnim reformama javnog sektora u okviru kojih se podjednako vrednuje unapređenje obima i kvaliteta javnih usluga, kao i smanjenje javnih rashoda. Ona je takođe i pravednija sa stanovišta međugeneracijske raspodele, jer se kroz povećanje poreza veći deo tereta sadašnje javne potrošnje prebacuje na sadašnje generacije. Druge dve opocije imaju manji bilansni domet, a i njihovi rezultati su dugoročno manje povoljni. Povećanje fiskalnog deficita bi samo privremeno u roku od dve do tri godine obezbedilo značajnija dodatna sredstva za finansiranje javne potrošnje. Nakon isteka tog perioda, veći deo fiskalnog deficita ili čak i ceo deficit bi se koristio za plaćanje kamate na javni dug. Takođe, stvaranje prostora za umerenije smanjenje tekuće javne potrošnje smanjenjem javnih investicija – ekonomski je neopravdano s obzirom na to da se javnim investicijama unapređuje infrastruktura, koja je od presudne važnosti za stvaranje povoljnih uslova za privatne investicije.

Zaključak

Povećanje efikasnosti javnog sektora i fiskalna konsolidacija jesu neophodni uslovi za dugoročno održivi privredni i društveni napredak Srbije. Efikasniji javni sektor podrazumeva povećanje obima i kvaliteta njegovih usluga uz isti ili niži nivo troškova. Efikasnost se, generalno, može unaprediti višegodišnjim reformama penzionog sistema, državne administracije i javnih službi (obrazovanje, zdravstvo i dr.), unapređenjem budžetskih procedura i dr. Fiskalna konsolidacija treba da omogući dugoročno održivo finansiranje reformisanog javnog sektora, odnosno da se odgovarajućom visinom fiskalnog deficita obezbedi stabilizacija javnog duga u odnosu na BDP na održivom nivou.

Smanjenje fiskalnog potencijala sa oko 42,5% BDP-a na oko 39% BDP-a uz fiskalni deficit od 2,5% BDP-a – implicira smanjenje konsolidovane javne potrošnje za oko 2,5% BDP-. Osim toga u okviru smanjene javne potrošnje neophodno je napraviti dodatni prostor za javne investicije od oko 1,5% BDP-a i za kamate od oko 1% BDP-a. Iz prethodnog sledi da je, pri postojećim poreskim stopama, neophodno smanjenje učešća tekuće javne potrošnje za pet procentnih poena BDP-a. Kako

se radi o vrlo velikom smanjenju javne potrošnje, postavlja se pitanje da li je ono ekonomski opravdano i socijalno izvodljivo? Navedeno smanjenje tekuće javne potrošnje moglo bi da smanji nivo i kvalitet javnih usluga, što bi negativno uticalo na građane i privredu, a moglo bi i da generiše širok društveni otpor prema reformama – jer, uspešne su samo one reforme koje su široko prihvaćene.

Stoga je neophodno razmotriti i dodatne mere kao što su: povećanje poreskih stopa, dodatno povećanje fiskalnog deficita ili odustajanje od značajnijeg povećanja javnih investicija. Ocenjuje se da je najpovoljnija opcija da se uz značajno smanjenje tekuće javne potrošnje (za tri do četiri procentna poena BDP-a) povećaju i poreski prihodi za 1% do 2% BDP-a). Povećanje poreskih stopa značilo bi i povećanje konzistentnosti fiskalne politike. Nije dugoročno održivo da se na jednoj strani vodi politika niskih poreskih stopa, a da se na drugoj strani obezbedi visok odnos penzija i zarada, kvalitetne i svima dostupne zdravstvene i obrazovne usluge, dobra infrastruktura, visoke subvencije, podsticajni krediti i dr. Primena druge dve dodatne mere bi imala negativan dugoročni uticaj na privredu. Dodatno povećanje fiskalnog deficita ubrzalo bi rast javnog duga i povećalo troškove njegovog servisiranja, što je dugoročno neodrživo. Takođe, i odustajanje od značajnog povećanja javnih investicija imalo bi nepovoljne posledice po dugoročnu stopu rasta privrede.

Literatura

1. Blanchard, O. (2003) Macroeconomics, Prentice Hall.

2. Romer, D. (2006) Advanced Macroeconomics, McGraw-Hil.

3. Rosen, S.H. i T. Gayer (2008) Public Finance, McGraw Hill.

4. Sajt Ministartva finansija Srbije.

5. Spilmbergo, A., S. Symansky, O. Blanchard i C. Cottarelli (2008) „Fiscal Policy for the Crisis“, IMF Staff Position Note, SPN 08/01.

6. Svetska banka (2009) „Srbija: kako sa manje uraditi više – suočavanje sa fiskalnom krizom putem povećavanja produktivnosti javnog sektora.“

7. Ali J. Al-Ezd i R. Barrell (2005) „Estimating tax and benefit multipliers in Europe“, Economic Modeling 22. str. 759–776.

2. Poreski sistem u funkciji zapošljavanja i ekonomskog rasta: nacrt za Srbiju

Nikola Altiparmakov, *USAID projekat podrške ekonomskom razvoju Srbije*

Globalna mobilnost kapitala i mobilnost radne snage unutar Evropske Unije nameću pitanje optimalne strukture poreskih nameta (tax mix) u članicama Unije. Dok u starim članicima dominiraju direktni porezi na dohodak i dobit, indirektno oporezivanje, pre svega putem poreza na dodatu vrednost, predstavlja glavni izvor poreskih prihoda u većini novih članica Unije. U ovome radu ćemo razmotriti nacrt prihodno neutralne poreske reforme u Srbiji, koja bi značajno smanjila direktno oporezivanje rada putem povećanja poreza na dodatu vrednost. Ekonomska teorija sugeriše da bi se na ovaj način uspostavio efikasniji poreski sistem. Takođe, pokazaćemo da bi predložena reforma pomogla da se otklone glavne makroekonomske neravnoteže srpske privrede – visoka stopa nezaposlenosti i visok spoljno-trgovinski deficit.

Uvod

Tokom većeg dela 20. veka direktni porezi na dohodak i dobit su se smatrali najprimerenijim i najpravičnijim oblikom oporezivanja. Otuda su ovi porezi postali dominanti izvor poreskih prihoda u razvijenim zemljama severne Amerike i zapadne Evrope. S obzirom na veliku administrativnu zahtevnost poreza na dohodak i dobit, zemlje u razvoju su se u mnogo većoj meri oslanjale na poreze koje je lakše implementirati u praksi – poput poreza na potrošnju, akciza ili carina.

Ubrzana globalizacija krajem 20. veka, internacionalna mobilnost kapitala i mobilnost radne snage unutar Evropske Unije su ukazali na ekonomske slabosti visokog oporezivanja kapitala i rada. Sa stanovišta konkurentnosti i produktinovsti, u uslovima globalne ekonomije - oporezivanje potrošnje je poželjnije od oporezivanja kapitala i rada. Otuda se u poslednjih dvadesetak godina može primetiti trend smanjenja poreza na kapital i rad u razvijenim zemljama. Ovaj trend je naročito primetan u zapadnoj Evropi, zbog manjeg poreskog opterećenja rada među novim članicama Unije u istočnoj Evropi.

Još jedan bitan segment koji utiče na različito fiskalno opterećenje rada među članicama Unije je način finansiranja sistema zdravstvene zaštite. Pojedine članice Unije javnu zdravstvenu zaštitu finansiraju putem opštih poreskih priho-

da (*Beveridžov model*), dok se pojedine zemlje oslanjaju na doprinose za zdravstveno osiguranje (*Bizmarkov model*). Doprinosi za zdravstveno osiguranje predstavljaju značajno fiskalno opterećenje rada, koji u uslovima mobilnosti radne snage unutar Unije, mogu uticati na konkurentnost država članica.

U ovoj studiji je razrađen nacrt prihodno neutralne poreske reforme koja bi smanjila fiskalno opterećenje rada[1] kroz povećano oporezivanje potrošnje. Cilj predložene reforme je da se stimulišu zapošljavanje, proizvodnja i izvoz, odnosno destimulišu potrošnja i uvoz. Na ovaj način bi se ublažile glavne makroekonomske neravnoteže srpske privrede – visoka stopa nezaposlenosti i visok spoljno-trgovinski deficit.

Prvi deo studije opisuje osnovne makroekonomske i fiskalne karakteristike privrednog modela koji je bio na snazi od 2001. do 2008. godine. U drugom delu studije prikazujemo osnovne smernice temeljne poreske reforme koja bi trebalo da omogući smanjenje stope nezaposlenosti i povećanje konkurentnosti srpske privrede. U trećem delu studije se analiziraju efekti predložene poreske reforme na privredne uslove. U četvrtom delu studije se pokazuje da je predložena poreska reforma u skladu sa aktuelnim regionalnim i evropskim trendovima. Zaključna razmatranja su izneta u petom delu.

1. Makroekonomska slika Srbije u periodu 2001 – 2008 godina

U periodu tranzicije od 2001. do 2008. godine, Srbija je ostvarivala visoke stope privrednog rasta – u proseku 5.4% godišnje. Ovako visoke stope rasta u velikoj meri su pomogli značajni prilivi stranog kapitala – pre svega po osnovu privatizacije i stranog zaduživanja (i javnog i privatnog). Kapitalni prilivi iz inostrastva su omogućili Srbiji da finansira izuzetno visok trgovinski deficit (oko 25% BDP) i visok deficit tekućih plaćanja (oko 15% BDP). Značajni kapitalni prilivi su omogućili Srbiji da, i pored značajnih deficita tekućih plaćanja, beleži platno bilansne suficite i povećanje deviznih rezervi – sve do 2008. godine. Svetska ekonomska kriza je značajno usporila priliv stranih direktnih investicija (SDI), tako da je Srbija u 2008. godini po prvi put zabeležila platno-bilansni deficit i „topljenje" deviznih rezervi. Iako se platno-bilansna situacija (kratkoročno) stabilizovala tokom 2009. godine, finansijska kriza krajem 2008. godine je jasno pokazala slabosti aktuelnog modela makroekonomske ravnoteže i izazove koji će se naći pred Srbijom kada privatizacioni prihodi presuše a mogućnosti stranog zaduživanja budu ograničene iznosom akumuliranog spoljnog duga.

1 Fiskalno opterećenje zarada čine porez na zarade i obavezni socijalni doprinosi na teret poslodavca i na teret zaposlenog.

Tabela 1 – Osnovni makroekonomski indikatori u periodu 2001-2008 godina

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bruto domaći proizvod, realni rast	5.6%	3.9%	2.4%	8.3%	5.6%	5.2%	6.9%	5.5%
Bruto domaći proizvod, per capita, u EUR	1,709	2,138	2,328	2,556	2,736	3,174	4,002	4,651
Bruto domaći proizvod, mil. EUR	12,821	16,034	17,416	19,075	20,358	23,521	29,543	34,259
Izdaci za finalnu potrošnju, %BDP	104.0	106.9	102.4	96.8	95.6	95.1	93.4	-
Bruto investicije u osnovne fondove, %BDP	10.7	12.4	16.7	19.2	19.0	20.8	23.4	-
Proizvodnja razmenjivih dobara, % BDV	50.0	45.2	41.8	38.0	35.7	35.6	33.9	-
Izvoz robe, %BDP	15.0	17.9	14.0	14.8	17.7	21.7	21.8	21.7
Uvoz robe, %BDP	37.1	37.2	37.8	45.2	41.5	44.5	45.7	45.2
Deficit robne razmene, %BDP	-22.1	-23.4	-23.8	-30.4	-23.7	-22.8	-23.9	-23.8
Deficit tekućih transakcija, % BDP	-7.6	-11.5	-9.6	-14.1	-10.1	-13.1	-16.2	-17.8
Platni bilans, %BDP	4.4	6.1	4.7	1.9	8.0	18.4	2.5	-5.0
Strane direktne investicije, %BDP	1.4	3.1	6.9	4.1	6.1	14.8	6.2	5.3
Bilans javnih finansija, %BDP	-	-3.4	-2.9	0.0	0.8	-1.5	-1.9	-2.5
Stopa nezaposlenosti (ARS)	12.2%	13.3%	14.6%	18.5%	20.8%	20.9%	18.1%	14.0%
Inflacija, kraj perioda	40.7%	14.8%	7.8%	13.7%	17.7%	6.6%	10.1%	6.8%
Realna apresijacija dinara	30.0%	16.8%	1.9%	-1.1%	1.6%	16.5%	10.1%	-6.5%

Izvor: Republički zavod za statistiku, Narodna banka Srbije, Ministarstvo finansija

Iako je Srbija beležila visoke stope privrednog rasta tokom proteklih osam godina, iz Tabele 1 možemo primetiti „drugu stranu medalje" povećanja standarda građana – izuzetno visoka domaća potrošnja (i javna i privatna) nije ostavila previše prostora za značajnije investicije koje bi omogućile održiv privredni rast na duži rok. Visok nivo potrošnje je takođe doveo do visokog trgovinskog deficita, tako da pokrivenost uvoza izvozom iznosi svega 50%.

I pored visokih stopa privrednog rasta, izuzetno visoka stopa nezaposlenosti u Srbiji se nije smanjila u proteklom periodu. Takođe, privredni rast je pre svega

posledica rasta u sektoru usluga (telekomunikacije, finansije, trgovina), dok se učešće proizvodnje razmenjivih dobara[2] u bruto dodatoj vrednosti (BDV) smanjilo sa jedne polovine na jednu trećinu. Razvijenije privrede generalno beleže više učešće sektora usluga u BDP (odnosno BDV). Međutim, u slučaju Srbije smanjeno učešće proizvodnje razmenjivih dobara u kombinaciji sa značajnom apresijacijom domaće valute i relativno nekonkurentnim izvoznim dobrima će otežati rast izvoza i smanjenje trgovinskog deficita u budućnosti.

Jasno je da će održiv model privrednog rasta zahtevati niže vrednosti trgovinskih deficita u budućnosti, što se pre svega mora ostvariti povećanjem konkuretnosti srpske privrede i značajnim rastom izvoza. Takođe, način finansiranja deficita tekućeg plaćanja se mora promeniti, tako što će privatizacione prihode (i donekle inostrano zaduživanje) zameniti grinfild SDI. Struktura privrednog rasta u budućnosti mora biti takva da omogući značajno novo zapošljavanje radnika i smanjenje izuzetno visoke stope nezaposlenosti.

Kako bi se postigao makroekonomski održiv model privrednog rasta u Srbiji, neophodna je koordinacija velikog broja politika i različitih mera Vlade – povećanje pravne sigurnosti i efikasniji pravosudni sistem, smanjenja javne potrošnje i stimulisanja privatnog sektora, privatizacije dela javnih i komunalnih preduzeća, poboljšanje uslova poslovanja, re-industrijalizacije privrede, stimulativne monetarna politike i dr. U ovoj studiji ćemo analizirati na koji način bi temeljna poreska reforma mogla da podrži stvaranje konkuretnijeg privrednog okruženja i održivog ekonomskog rasta.

2. Nacrt poreske reforme

Poreska politika je jedno od najjačih oruđa na raspolaganju vlastima pri kreiranju privrednih uslova u državi i vođenju makroekonomije. Porezi menjaju odnos relativnih cena u ekonomiji i naj taj način menjaju ponašanje privrednih subjekata. Utičući na ponašanje privrednih subjekata, poreska politika direktno utiče na makroekonomske prilike u državi i stimuliše, odnosno destimuliše, pojedine makroekonomske agregate.

Sa početkom tranzicije 2001. godine započeta je i opsežna poreska reforma koja je zaokružena 2005. godine uvođenjem poreza na dodatu vrednost (PDV). PDV sistem je zamenio porez na promet koji je „patio" od problema višestrukog oporezivanja iste dodate vrednosti, što je opterećivalo nesmetano funkcionisanje privrede. Tabela 2 sadrži informacije o strukturi poreskih prihoda konsolidovanog sektora države u periodu od 2005. do 2008. godine.

2 Poljoprivreda, ribarstvo, vađenja rude i kamena, prerađivačka industrija, proizvodnja i snadbevanje energijom, gasom i vodom.

Tabela 2 –Struktura poreskih prihoda sektora države, 2005-2008 godine, %BDP

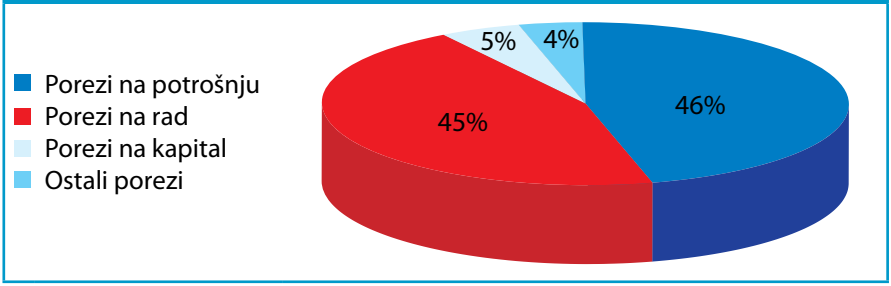
	2005	2006	2007	2008
Poreski prihodi	37.8%	38.2%	36.8%	35.8%
Porez na dohodak građana	5.6%	6.0%	4.9%	4.9%
- Porez na zarade	4.7%	4.9%	3.7%	3.7%
Porez na dobit preduzeća	0.6%	0.9%	1.3%	1.4%
Porez na dodatu vrednost	12.8%	11.4%	11.2%	10.8%
- Preostali porez na promet	1.4%	0.3%	0.2%	0.1%
Akcize	4.2%	4.4%	4.2%	3.9%
- Akcize na derivate nafte	2.6%	2.6%	2.1%	2.2%
- Akcize na duvan	1.1%	1.3%	1.5%	1.4%
- Akcize na alkoholna pića	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%
- Akcize na kafu	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Carine	2.3%	2.3%	2.4%	2.3%
Doprinosi	10.8%	11.7%	11.4%	11.2%
- Doprinosi iz budžeta	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%
Ostali poreski prihodi	1.4%	1.5%	1.4%	1.3%
- Porez na imovinu, fizička lica	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
- Porez na imovinu, pravna lica	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
- Porez na prenos nepokretnosti	0.5%	0.5%	0.4%	0.3%
- Komunalna taksa na firmu	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%

Izvor: Ministarstvo finansija

Ukupni poreski prihodi u Srbiji od 36.8% BDP u 2007. godini su značajno ispod proseka Evropske Unije (39.8%). Prihodi od oporezivanja potrošnje (PDV, carine i akcize) iznose 17.8% BDP, dok prihodi od oporezivanja rada (porez na zarade

socijalni doprinosi, samostalna delatnost, ugovori o delu) iznose oko 15.8% BDP.[3]

Grafikon 3 – Struktura poreskih prihoda, pre konsolidacije, 2007. godina



Možemo primetiti da su prihodi od poreza na imovinu (nekretnine) zanemarljivi i iznose manje od poreza na prenos apsolutnih prava na nepokretnostima. Ovakva situacija je rezultat socijalističkog nasleđa u kome porez na imovinu nije imao istinsku poresku funkciju. S obzirom da porezi na imovinu predstavljaju značajan izvor prihoda u razvijenim evropskim državama, nesumnjivo je u budućnosti neophodna temeljna reforma kako bi ovaj poreski oblik zaista ispunjavao svoju poresku funkciju. Kada je reč o neadekvatnim nasleđenim oblicima prihoda, svakako treba navesti primer neprikladne komunalne takse za isticanje naziva firme, koja generiše značajne prihode lokalnih samouprava –koji su samo za nijansu manji od prihoda od poreza na imovinu fizičkih lica.

Socijalni doprinosi predstavljaju najznačajniju stavku poreskih prihoda posle PDV-a i zavređuju detaljniju analizu. Doprinosi predstavljaju obavezna plaćanja državi, kao i porezi. Za razliku od poreza čija namena nije unapred određena, namena sredstava od doprinosa je unapred određena, dok uplatioci stiču određena prava u skladu sa iznosom uplaćenih doprinosa. U Srbiji postoje obavezni doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje (22%), za zdravstveno osiguranje (12.3%) i za osiguranje od nezaposlenosti (1.5%).

Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO) se koriste za isplatu penzija trenutnih penzionera, dok radnici po osnovu uplaćenih PIO doprinosa stiču srazmerno pravo na penziju u starosti.

Doprinosima za zdravstvo se finansira javni sistem zdravstvene zaštite, pri čemu uplatioci ovih doprinosa stiču pravo da po potrebi koriste usluge zdravstvene zaštite. S obzirom da uplatioci doprinosa za zdravstvo ne stiču pravo/benefit

3 U procesu konsolidacije se eliminišu socijalni doprinosi na teret poslodavca oko 450.000 zaposlenih u sektoru države. Prihodi od oporezivanja rada, pre konsolidacije, iznose 17.6% BDP.

srazmeran uplaćenim sredstvima, kao i da se pojedinim ugroženim slojevima društva omogućava pristup zdravstvenom sistemu bez uplate doprinosa - postavlja se pitanje da li je primereno zdravstvenu zaštitu finansirati putem doprinosa ili putem poreza?[4] Veliki broj evropskih zemalja se idalje oslanja na finasiranje zdravstvene zaštite putem doprinosa, u skladu sa originalnim Bizmarkovim modelom. Međutim, od sredine 20. veka, značajan broj zemalja se opredelio za Beveridžov model finansiranja zdravstvene zaštite putem poreza - Velika Britanija od 1946. godine, Norveška, Irska, Švedska, Danska i Finska od sedamdesetih godina, Italija, Portugal, Grčka i Španija od osamdesetih godina prošlog veka. Tokom perioda komunizma, istočno-evropske zemlje su takođe finansirale sistem zdravstvene zaštite putem opštih poreskih prihoda. Međutim, u okviru procesa tranzicije, većina istočno-evropskih i baltičkih zemalja se početkom devedesetih godina opredelila da uvede sistem zdravstvenog osiguranja koji se finansira putem obaveznih socijalnih doprinosa – Mađarska, Litvanija, Češka, Estonija, Letonija, Slovačka i Poljska (Saltman et al, 2004).

Doprinosi za slučaj nezaposlenosti omogućuju srazmerne naknade radnicima u slučajevima kada ostanu bez posla. Međutim, trenutna ekonomska nauka nije u mogućnosti da predvidi ni frekventnost ni magnitudu privrednih recesija koje su integralni deo svih tržišnih ekonomija. Otuda je nemoguće odrediti dinamiku nezaposlenosti u ekonomiji, pa samim tim nije moguće odrediti ravnotežni iznos doprinosa za slučaj nezaposlenosti koji bi radnici trebalo da plaćaju kako bi sistem bio u ravnoteži.[5] U Srbiji iznos doprinosa za nezaposlenost nije dovoljan da se pokriju naknade za nezaposlenost, tako da je sistem godinama u hroničnom deficitu i zavisi od budžetskih transfera. Takođe, koncept „osiguranja" podrazumeva grupisanje velikog broja nezavisnih rizika. Međutim, rizici od gubitka posla nisu nezavisni, jer zajednički zavise od kretanja privrednog ciklusa. Dakle, sa konceptualnog stanovišta, sistem zaštite građana u slučaju nezaposlenosti ne ispunjava kriterijume osiguranja, tako da bi bilo uputno razmotriti alternativnu strukturu koja se finansira direktno iz budžetskih/poreskih sredstava.

U Delu 1 je naglašeno da dugoročno održiv model rasta u Srbiji mora da karakteriše niži nivo trgovinskog deficita, viši nivo izvoza, niži nivo potrošnje, više investicija, viši nivo zaposlenosti i značajnije finansiranje deficita tekućih plaćanja sa inostranstvom putem grinfield SDI. Kako bi poreska politika mogla da pomogne u ostvarivanju navedenih ciljeva? S obzirom da porezi menjaju odnos relativnih cena u ekonomiji, potrebno je sprovesti poresku reformu koja bi povećala relativne cene potrošnje i

4 Osnovni preduslov uspešnog sistema javne zdravstvene zaštite je da pokriva čitavu populaciju. Ova činjenica takođe govori u prilog finansiranju zdravstvene zaštite putem poreza.

5 Aktuarske i demografske projekcije su, i pored velikih izazova, ipak u mogućnosti da relativno precizno predvide buduću dinamiku u slučaju PIO osiguranja.

uvoza, a smanjila relativno opterećenje izvoza, zapošljavanja i investicija.

PDV predstavlja porez na potrošnju, ne obračunava se na izvoz niti na investicije, te se njegovo povećanje nameće kao logičan izbor. Prihodi od povećanja PDV bi se izkoristili za smanjenje poreskog opterećenja rada kako bi se stimulisalo zapošljavanje i otvaranje novih radnih mesta. Međutim, porez na zarade je u Srbiji već na niskom nivou i ne postoji puno prostora za dalje smanjenje. Sa druge strane, socijalni doprinosi su u Srbiji značajno viši od poreza i predstavljaju najznačajnije fiskalno opterećenje zarada.[6] Kao što je pomenuto, postoji veliki broj konceptualnih i ekonomskih razloga da se javni sistem zdravstvene zaštite finansira putem poreza umesto doprinosa. Takođe, sistem osiguranja od nezaposlenosti nije u mogućnosti da samostalno funkcioniše i zavistan je od budžetskih transfera, odnosno od poreskih prihoda.

Otuda bi povećanjem PDV-a moglo da se finansira ukidanje doprinosa za zdravstvo i nezaposlenost, i na ovaj način smanji fiskalno opterećenje zarada. Iako bi ukidanje ovih doprinosa, na prvi pogled, moglo da izgleda kao zemljotres za postojeću organizaciju sektora države, zapravo bi tranzicija mogla da se obavi relativno jednostavno. S obzirom da je iznos naknada za nezaposlenost zakonski definisan, zavod za zapošljavanje bi veoma jednostavno mogao da se integriše u budžet Republike tako da naknade za nazaposlenost postanu još jedno stečeno pravo koje se finansira direktno iz budžeta (poput, na primer, porodiljskih naknada). Republički zavod za zdravstveno osiguranje bi (barem u prelaznom periodu) mogao da nastavi da bude posebna institucija, koja bi se finansirala transferima iz budžeta koji bi bili identični dosadašnjim doprinosima za zdravstvo.[7]

Iz Tabele 2 možemo primetiti da prihodi od socijalnih doprinosa iz ne-državnog sektora iznose oko 9.4% BDP – pri čemu PIO doprinosi 5.8%, doprinosi za zdravstvo 3.2% i doprinosi za slučaj nezaposlenosti 0.4% BDP. Dakle, ukidanje doprinosa za zdravstvo i doprinosa za slučaj nezaposlenosti bi izazvalo gubitak javnih prihoda od 3.6% BDP.[8] Ovaj gubitak javnih prihoda pre svega bi trebalo pokriti povećanjem PDV-a.

---

6 Socijalni doprinosi takođe predstavljaju najznačajnije fiskalno opterećenje zarada u većini istočnoevropskih zemalja. Jedan od razloga je i pomenuta odluka da se sistem zdravstvene zaštite u ovim zemljama finansira putem socijalnih doprinosa.

7 S obzirom da bi PIO doprinosi nastavili da se „normalno" obračunavaju, bilo bi jednostavno izračunati koliki bi iznos doprinosa za zdravstvo hipotetički bio prikupljen da je postojeći sistem finansiranja zdravstvenog osiguranja ostao na snazi.

8 Pri kalkulaciji gubitka javnih prihoda, pretpostavljeno je da bi u sektoru države neto plate ostale na nepromenjenom nivou, dok je za ostatak privrede pretpostavljeno da bi bruto plate ostale na nepromenjenom nivou. Uz ovu pretpostavku, gubitak prihoda po osnovu doprinosa iz sektora države nije relevantan jer se poništava sa identičnim smanjenjem državnih rashoda za plate.

PDV se u Srbiji obračunava po dve stope – na promet najvećeg broja dobara i usluga obračunava se standardna stopa od 18%, dok je promet određenih osnovnih životnih dobara (hrana, lekovi) oporezovan redukovanom stopom od 8% kako bi se zaštitili najugroženiji slojevi stanovništa.[9] Povećanjem PDV stope za 4 odsto (standardne sa 18 na 22% i redukovane sa 8 na 12%) bi se ostvarili dodatni godišnji prihodi od oko 2.5% BDP.[10] Nedostajući prihodi od 1.1% BDP bi se ostvarili progresivnijim oporezivanjem zarada – porez na zarade bi se povećao sa sadašnjih 12 na 20%, uz povećanje neoporezivog cenzusa sa 6,000 na 16,500 dinara (jedna trećina prosečne bruto zarade u Republici).[11]

Dakle, predloženi nacrt bi omogućio prihodno neutralnu poresku reformu. U narednom delu ćemo pokazati da bi predložena reforma vodila ekonomski efikasnijem poreskom sistemu i konkurentnijem privrednom okruženju.[12]

3. Ekonomska analiza predložene poreske reforme

U ovome delu ćemo bliže analizirati ekonomske efekte predložene poreske reforme na tržište rada i nivo zaposlenosti, na trgovinski deficit, nivo i strukturu stranih direktnih investicija, kao i efekte na sivu ekonomiju i privredno okruženje.

Zaposlenost: Predložena poreska reforma bi dovela do toga da se prosečno fiskalno opterećenje zarada, koje trenutno iznosi 65 dinara na 100 dinara neto zarade, smanji na svega 47 dinara na 100 dinara neto zarade. Ekonomska logika govori da bi smanjenje cene radne snage trebalo da poveća tražnju za radnom snagom i na taj način smanji nezaposlenost.

Takođe, predložena progresivnija raspodela poreskog tereta bi dodatno pomogla da se smanji nezaposlenost koja je u Srbiji skoncentrisana među slabije kvalifikovanom radnom snagom sa nižim primanjima (Arsić i dr, 2009). Tako bi fiskalno

9 U trenutnom sistemu, redukovana PDV stopa se primenjuje i na promet dobara i usluga koje se ne bi mogle smatrati „osnovnim", poput hotelskog smeštaja ili kompjutera. U narednom periodu je potrebno preispitati listu dobara i usluga kojima je odobren preferencijalni PDV tretman.

10 Pri kalkulaciji dodatnih prihoda, pretpostavljen je dugoročan nivo prihoda trenutnog PDV sistema od 9% BDP, kao i procena da 18% trenutnih PDV prihoda potiče od redukovane stope a 82% prihoda od standardne stope.

11 Alternativno, moguće je ostaviti trenutni iznos neoporezivog cenzusa i uvesti dodatne neoporezive iznose za izdržavane članove domaćinstva.

12 Cilj analiziranja prihodno neutralne poreske reforme je da se pokažu slabosti trenutne strukture poreskih prihoda, ne da sugerišemo da je trenutni nivo poreskih prihoda u Srbiji adekvatan. Naprotiv, brojni pokazatelji govore da bi moglo biti neophodno postojeći strukturni deficit u Srbiji delimično eliminisati povećanjem poreskih prihoda (Arsić, 2009).

opterećenje radnika sa minimalnim primanjima (50% prosečne zarade u Republici) iznosilo svega 35 dinara na 100 dinara neto zarade. Iako bi progresivnija raspodela poreza na zarade značila povećanje poreskog tereta za radnike sa natprosečnim primanjnima, zbog ukidanja doprinosa za zdravstvo i nezaposlenost, ukupno fiskalno opterećе svih radnika bi se smanjilo u odnosu na postojeće stanje – Tabela 4. Naravno, najveće smanjenje fiskalnog opterećenja bi osetili radnici sa najnižim primanjima.

Tabela 4 – Distribucija fiskalnog opterećenja zarada

	Procenat zaposlenih	Trenutno opterećenje		Predloženo opterećenje	
		na 100 din. neto zarade	% ukupnih troškova poslodavca	na 100 dinara neto zarade	% ukupnih troškova poslodavca
Minimalna zarada	20%	61.0	37.9%	35.0	25.9%
Medijana	30%	63.3	38.8%	42.7	29.9%
Prosečna zarada	15%	64.5	39.2%	46.8	31.9%
150% prosečne zarade	20%	65.7	39.7%	51.2	33.9%
250% prosečne zarade	10%	66.7	40.0%	54.9	35.5%
350% prosečne zarade	4%	67.1	40.2%	56.6	36.1%
500% prosečne zarade	1%	67.4	40.3%	57.8	36.6%

Izvor: Kalkulacije autora

Siva ekonomija: Poreske utaje i siva ekonomija su prisutne u svim državama. Procene sive ekonomije u razvijenim zemljama Evropske Unije se kreću u intervalu oko 10 do 15% BDP. Međutim, siva ekonomija je daleko više prisutna u istočnoevropskim zemljama u tranziciji, poput Srbije – gde učešće sive ekonomije iznosi oko 30% BDP. Značajno prisustvo sive ekonomije otežava efikasnu raspodelu resursa i usporava privredni razvoj – jer privredni subjekti skloni poreskim utajama predstavljaju nelojalnu konkurenciju privrednim subjektima koji posluju u legalnim tokovima.

Teorijska i empiriska iskustva sugerišu da je poreske utaje najteže vršiti u PDV sistemu gde je neophodno organizovati sistem utaje tokom čitavog proizvodnog lanca

– jer bi izostanak poreske utaje na bilo kom stadijumu proizvodnje doveo do naplate poreza za celokupnu dodatu vrednost u prethodnim stadijumima. PDV utaje je takođe najlakše identifikovati i najlakše dokazati pred pravosudnim organima, jer je dovoljno identifikovati transakciju koja nema pokriće u odgovarajućim fakturama ili fiskalnim računima.

Sa druge strane, empirijska iskustva iz istočne evrope govore da je siva ekonomija najprisutnija u oblasti neregistrovanih prihoda, pre svega zarada radnika. Ovde razlikujemo slučaj kompletno neregistrovanih radnika ("rad na crno") i slučaj radnika registrovanih na minimalnu zaradu koji primaju značajna dodatna, neregistrovana sredstva - rad na sivo. "Rad na sivo" je jako teško identifikovati i još teže dokazati pred relevatnim pravosudnim organima.

U srpskoj svakodnevnici se često susreće slučaj poslodavaca koji svojim radnicima isplaćuju deo prihoda "na ruke", dok sve PDV obaveze redovno obračunavaju i izmiriju. Sa druge strane, nije zabeležen slučaj da poslodavci regularno prijavljuju celokupna primanja svojih zaposlenih a sakrivaju deo PDV prometa. Iz svega navedenog, procenjuje se da su poreske utaje u oblasti neregistrovanih prihoda značajno više od poreskih utaja u oblasti neregistrovanog prometa. Dakle, povećanim oporezivanjem oblasti u kojima je siva ekonomija najmanje pristuna (PDV promet) i smanjenim oporezivanjem oblasti u kojima su poreske utaje najviše zastupljene (neregistrovani prihodi) automatski bi se, po definiciji, smanjio obim sive ekonomije u Srbiji.[13] Na ovaj način bi se ostvarilo poboljšanje privrednih uslova jer bi se smanjile mogućnosti poreskih utaja i smanjila "korist" koju trenutno ostvaruju privredni subjekti koji posluju u oblasti sive ekonomije.

Proizvodnja, privredna aktivnost i konkurentnost: Izvoz i investicije su izuzete od oporezivanja PDV sistemom, tako da povećanje PDV stope ne bi negativno uticalo na ova dva ključna makroekonomska agregata.

Predložena reforma bi doprinela cenovnoj konkurentnosti Srbije jer smanjuje fiskalno opterećenje rada koje je sadržano u cenama izvoznih dobara (što nije slučaj sa PDV-om). Dakle, postigao bi se dvostruki pozitivan uticaj na smanjenje trgovinskog deficita – povećanjem poreskog opterećenja uvoza i smanjenim oporezivanjem faktora proizvodnje koji ulaze u strukturu cene izvoznih dobara.
Takođe, reforma bi stimulisala re-industrijalizaciju i proizvodnju razmenjivih doba-

13 Važno je napomenuti da se u ovoj analizi nećemo osvrtati na moguće dodatne efekte smanjenja sive ekonomije putem efekata tzv. Laferove krive. Naime, teorijski pojam Laferove krive se često zloupotrebljava u praksi pri predlaganju pojedinih poreskih reformi. Laferove teorijske sugestije o povećanju poreske osnovice i poreskih prihoda putem smanjenja poreskih stopa nikada nisu empirijski potvrđene u praksi. Samo ćemo napomenuti da bi eventualno povećanje poreske discipline, kao rezultat smanjenog opterećenja zarada, dodatno smanjilo sivu ekonomiju i rezultovalo dodatnim javnim prihodima.

ra – jer bi se poreski teret proizvodnje delimično smanjio i prebacio na industriju usluga koja generalno ostvaruje veći stepen dodate vrednosti. Najveće poresko rasterećenje bi osetile radno-intenzivne proizvodne delatnosti, poput tekstilne industrije.

Pri implementaciji predložene reforme, trebalo bi razmotriti povećanje praga za ulazak u PDV sistem sa sadašnjih 4 miliona dinara na 6 do 7 miliona dinara godišnjeg prometa. Na ovaj način bi se „najmanji" privredni subjekti zaštitili od povećanja PDV opterećenja. Sa druge strane, ova mera ne bi prouzrokovala nikakav gubitak javnih prihoda, jer jedna trećina najmanjih PDV obveznika uopšte nedoprinosi poreskim prihodima i samo predstavlja opterećenje za poreske vlasti (Altiparmakov, 2007).

Zabrinutost šire javnosti u vezi povećanja PDV stope

Veliki broj privrednika u Srbiji je mišljena da metod naplate PDV obaveza nije odgovarajući i da doprinosi manjku likvidnosti privrede. Naime, PDV obveznici su u obavezi da odgovarajuća sredstva uplaćuju mesečno, odnosno tromesečno, na osnovu fakturisanog prometa u prethodnom periodu. Srpski privrednici bi želeli da se PDV ne plaća na fakturisan promet već na naplaćen promet – jer u Srbiji plaćanja među privrednim subjektima često kasne i po nekoliko meseci. Međutim, neophodno je napomenuti da srpski PDV sistem prati evropsku praksu i direktive Evropske unije – koji definišu nastanak PDV obaveze na osnovu fakturisanog, a ne naplaćenog, prometa. PDV sistemi bazirani na fakturisanom prometu godinama funkcionišu u evropskim zemljama, čije privrede ne pate od problema "hronične nelikvidnosti". Dakle, pravi problem koji je neophodno rešiti je nelikvidnost srpske privrede, a ne organizacija samog PDV sistema.

Još jedna bojazan koja se često pominje u kontekstu povećanja PDV je povećanje inflacije. Međutim, povećanje PDV može da (eventualno) izazove samo jednokratno povećanje nivoa cena. PDV sistem ne vrši, niti može da vrši, nikakav (dodatni) dugoročni pritisak na inflaciju.

Dugoročni ekonomski rast: Oporezivanje faktora proizvodnje, rada ili kapitala, direktno destimuliše proizvodnju. Sa druge strane, oporezivanje potrošnje direktno destimuliše potrošnju, dok indirektni efekti uključuju stimulisanje štednje i destimulisanje privredne aktivnosti (proizvodnje). Međutim, razlike između oporezivanja potrošnje i faktora proizvodnje naročito dolaze do izražaja u inter-temporalnom kontekstu – na dugi rok. Naime, oporezivanje potrošnje ne utiče na inter-temporalnu alokaciju potrošnje, dok oporezivanje faktora proizvodnje u sadašnjnosti negativno utiče na inter-temporalnu alokaciju resursa u budućnosti. Otuda teorija ekonomskog rasta sugeriše da je oporezivanje potrošnje ekonomski efikasnije od oporezivanja faktora proizvodnje, što je još jedan argument u korist predložene poreske reforme.

Serija nedavno objavljenih OECD studija je, na osnovu teorijskih i empirijskih pokazatelja, ustanovila rangiranje poreskih oblika prema ekonomskoj efikasnosti. Periodični porezi na (nepokretnu) imovinu su rangirani kao ekonomski najefikasniji oblik oporezivanja, dok se na drugom mestu nalazi oporezivanje potrošnje. Oporezivanje dohotka je rangirano na trećem mestu, dok oporezivanje kapitala zauzima poslednje mesto – kao poreski oblik koji najnegativnije utiče na ekonomski rast (Johansson et al, 2008; Arnold, 2008; Myles, 2009). Dakle, predložena reforma je u skladu sa OECD preporukama za uspostavljanje efikasnijeg poreskog sistema – porez na dohodak/rad se zamenjuje ekonomski efikasnijim porezom na potrošnju.

Možemo zaključiti da bi predložena reforma imala pozitivne efekte na privredno okruženje i privredni rast, konkurentnost srpskog izvoza i nivo zaposlenosti, ne izazivajući pri tom nikakve značajnije negativne efekte.

4. Evropska i regionalna iskustva

Proces širenja Evropske Unije nametnuo je temu optimalne strukture poreskih prihoda, odnosno obima direktnih i indirektnih poreza (tax mix), kao jednu od primarnih tema poreske politike. Globalna mobilnost kapitala i mobilnost radne snage unutar Evropske Unije je dovela do smanjenja poreskog opterećenja kapitala (od sredine devedesetih) i delimičnog smanjenja fiskalnog opterećenja zarada (od 2000. godine). Smanjenje fiskalnog opterećenja zarada je bilo najizraženije u novim članicama Unije u istočnoj Evropi. Sa druge strane, u svim članicama Evropske unije, i starim i novim, očigledan je porast oporezivanja potrošnje (PDV, akcize) u periodu od 2001. do 2007. godine (Taxation trends in the European Union, 2009).

Poreska konkurencija putem smanjenja poreza na dobit i poreza na dohodak, kako bi se privukle strane investicije, naročito je vidljiva u regionu istočne Evrope gde je najveći broj zemalja proteklih godina uveo proporcionalne poreske sisteme (flat tax). Trend je započela Slovačka 2004. godine sa uvođenjem proporcionalnog poreza na dobit i dohodak od 19%, zatim Rumunija u 2005. godini od 16%, da bi Bugarska, Makedonija i Albanija u proteklih par godina uvele proporcionalne poreze od 10%. Češka je u 2008. takođe uvela proporcionalni porez od 15%, dok je Crna Gora najavila uvođenje proporcionalnog poreza od 9% u 2010. godini.

Najveći broj zemalja je povećano oporezivanje potrošnje implementiralo putem viših PDV stopa, mada je povećanje akciza takođe primetno među članicama Unije. Povećanje PDV je bila primarna mera povećanja prihoda u članica Unije koje su se suočile sa budžetskim problemima tokom ekonomske krize 2008. i 2009. godine. U ovom periodu, Estonija, Letonija, Litvanija, Mađarska i Irska su povećale PDV stope. Sa druge strane, stare članice Unije su uglavnom PDV stope povećale u okviru dugoročnih poreskih reformi. Tako je Nemačka u 2007. godini povećala PDV stopu

sa 16 na 19% kako bi finansirala smanjenje nameta na zarade i dobit. Francuska i Holandska vlada su planirale sličnu izmenu strukture poreskih nameta, ali su morale da odustanu zbog manjka podrške i nevoljnosti građana da podrže poreske reforme većeg obima. Pojedine zemlje, poput Belgije, razmatraju finansiranje sistema socijalne zaštite putem poreza na potrošnju, umesto trenutnog finasiranja putem socijalnih doprinosa – jer su zabrinute da visoko fiskalno opterećenje zarada izaziva negativne efekte na zaposlenost (Norregaard and Khan, 2007).

Tabela 5 – Fiskalno opterećenje niskih zarada (67% proseka) i opšta PDV stopa

Država	Opterećenje zarade		PDV stopa
	na 100 din. neto zarade	%ukupnih troškova poslodavca	
Belgija	98.4	49.6%	21%
Nemačka	90.1	47.4%	19%
Mađarska	84.8	45.9%	20% -> 25%
Francuska	79.9	44.4%	19.6%
Austrija	78.9	44.1%	20%
Švedska	76.4	43.3%	25%
Italija	72.4	42.0%	20%
Rumunija	71.8	41.8%	19%
Turska	71.5	41.7%	18%
Poljska	71.2	41.6%	22%
Litvanija	70.4	41.3%	18% -> 21%
Letonija	70.1	41.2%	18% -> 21%
Slovenija	69.2	40.9%	20%
Češka	68.1	40.5%	19%
Holandija	67.2	40.2%	19%
Danska	64.7	39.3%	25%
Estonija	63.1	38.7%	18% -> 20%
Srbija	62.6	38.5%	18%
Finska	61.8	38.2%	22%
Grčka	58.0	36.7%	19%
Španija	55.3	35.6%	16%
Slovačka	55.3	35.6%	19%
Norveška	52.0	34.2%	25%
Portugal	48.4	32.6%	20%
Bugarska	47.7	32.3%	20%
Engleska	44.5	30.8%	17.5%
Srbija-predlog	40.8	29.0%	22.0%
Irska	17.6	15.0%	21%

Izvor: Eurostat, 2007. godina

Možemo zaključiti da je predložena poreska reforma u skladu sa regionalnim i evropskim trendovima. Kao što se može videti iz Tabele 5, implementacijom predložene reforme, Srbiji bi postala lider u regionu i Evropskoj uniji kada je u pitanju fiskalno opterećenje zarada. Imajući u vidu da je neto cena radne snage, izražena u Evrima, u Srbiji na nivou regionalnog proseka, i daleko ispod proseka Evropske unije – možemo zaključiti da bi Srbija postala atraktivna destinacija za radno intenzivne strane direktne investicije.

Kada je u pitanju PDV opterećenje, u odnosu na prosečnu PDV stopu u Evropi od 20%, predloženo povećanje od 4 odsto bi značilo pomeranje Srbije sa ispod-prosečne na iznad-prosečnu poziciju. Od zemalja u regionu koje predstavljaju direktne konkurente Srbiji u privlačenju stranih investicija, Rumunija (19%) i Bugarska (20%) bi imale manju stopu, dok bi Hrvatska (23%) i Mađarska (25%) imale veću PDV stopu. Takođe, pored analiziranog povećanja PDV stope za 4 odsto, moguće je razmotriti alternativne kombinacije povećanja opšte i redukovane PDV stope koje rezultuju prihodno neutralnom reformom.

5. Zaključna razmatranja

U ovome radu je opisana prihodno neutralna poreska reforma koja bi značajan deo fiskalnog opterećenja zarada prebacila na oporezivanje potrošnje – tako što bi se ukinuli doprinosi za zdravstvo i nezaposlenost, povećala PDV stopa za 4% i uvelo progresivnije oporezivanje zarada. U zavisnosti od političkih prilika, moguće je razmotriti i alternativne varijante prihodno neutralne reforme koja bi smanjila fiskalno opterećenja zarada i povećala opterećenja potrošnje.

Ekonomska analiza sugeriše da bi predložena poreska reforma vodila efikasnijoj raspodeli resursa – stimulisali bi se zapošljavanje i proizvodnja, dok bi se destimulisali potrošnja i uvoz. Promena poreskog sistema bi takođe pomogla da se ublaže najveće makroekonomske neravnoteže srpske ekonomije – visok trgovinski deficit, visok nivo potrošnje i nizak nivo investicija. Prevacivanjem poreskog tereta sa oblasti najviših poreskih utaja (zarade) na oblast gde je najteže vršiti poreske utaje (PDV promet) bi se automatski smanjio obim sive ekonomije u Srbiji i zaštitili privredni subjekti koji posluju u legalnim tokovima od nelojalne konkurencije sklone poreskim utajama.

Ukidanje doprinosa za zdravstvo i nezaposlenost bi omogućilo ekonomičniju strukturu državnog aparata i jednostavniji sistem naplate javnih prihoda. Takođe, empirijska iskustva iz proteklih par decenija sugerišu da su zdravstveni sistemi koji se finansiraju iz poreza bili uspešniji u kontrolisanju javnih izdataka za zdravstvo, u poređenju sa sistemima koji se finansiraju iz doprinosa (Van der Zee and Kroneman, 2007).

Predloženu reformu odlikuje i povećanje poreske pravičnosti, jer bi se uvela značajna progresija pri oporezivanju zarada. Na ovaj način bi se zaštitili zaposleni sa ispod-prosečnim primanjima i stimulisala društvena kohezija – koja je značajno narušena u dosadašnjem toku tranzicije u Srbiji.

Reference

Altiparmakov, Nikola (2007), „Dve godine poreza na dodatu vrednost u Srbiji", Kvartalni Monitor br. 7

Arnold, Jens (2008), "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from Panel of OECD Countries", OECD Economics Department Working Paper #643

Arsić, Milojko (2009), „Fiskalna konsolidacija i reforma javnog sektora", Kvaralni Monitor br. 17

Arsić, Milojko, Saša Ranđelović i Nikola Altiparmakov (2009), „Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji", Kvartalni Monitor br. 17

Atkinson, A.B. and Joseph Stiglitz (1976), "The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation", Journal of Public Economics, Vol. 6

Bird, Richard and Peter Gendron (2005), "VAT Revisited – A New Look at the Value Added Tax in Developing and Transitional Countries", USAID

Bird, Richard and Eric Zolt (2005) "Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries", International Tax Program Paper

Diamond, Peter, and Jim Mirrlees (1971), "Optimal Taxation and Public Production: Tax Rules", American Economic Review #61

Emran, M.S. and Joseph Stiglitz (2005), "On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries", Journal of Public Economics, Vol. 89

European Commission (2004), "Examination of the macroeconomic implicit tax rate on labour derived by the European Commission"

European Commission and Eurostat (2009), "Taxation trends in the European Union"

Griffith, Rachel and Alexander Klemm (2004), "What Has Been the Tax Competition Experience of the Past 20 Years?", Tax Notes International, Vol. 34

Keen, Michael, Yitae Kim an Ricardo Varsano (2007), "The Flat Tax(es): Principles and Evidence", IMF Working Paper

Hall, Robert, and Alvin Rabushka (1985), "The Flat Tax", Hoover Institution Press

Johansson, Asa, Christoper Heady, Jens Arnold, Bert Brys ad Laura Vartia (2008), "Taxation and Economic Growth", OECD Economics Department Working Paper #620

Owen, Jeffrey (2006), "Fundamental Tax Reform: An International Perspective", National Tax Journal, Vol. 59

Norregaard, John, and Tehmina Khan (2007), "Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges", IMF Working Paper

Mankiw, Gregory, Matthew Weinzierl and Danny Yagan (2009), "Optimal Taxation in Theory and Practice", Journal of Economic Perspectives, Vol. 23

Myles, Gereth (2009a), "Economic Growth and the Role of Taxation - Theory", OECD Economics Department Working Paper #713

Myles, Gereth (2009b), "Economic Growth and the Role of Taxation – Aggregate Data", OECD Economics Department Working Paper #714

Myles, Gereth (2009c), "Economic Growth and the Role of Taxation – Disaggregate Data", OECD Economics Department Working Paper #715

Saltman, Richard, Reinhard Busse and Josep Figueras (2004), "Social health insurance systems in western Europe", Open University Press

Šestović, Lazar i Marina Ves (2009), „Deset godina tranzicije: iskustvo ekonomskog rasta Srbije – šta sledi?", Kvartalni Monitor br. 18

Van der Zee, Jouke, and Madelon Kroneman (2007), "Bismarck or Beveridge: a beauty contest between dinosaurs", BMC Health Services Research

World Bank (2007), "Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons from Eastern Europe and Central Asia", Washington, USA

Zee, Howell (2004), "World Trends in Tax Policy: An Economic Perspective", Keynote address delivered at the 4th World Tax Conference, Australia

3. Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji

Milojko Arsić, *Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu i FREN*
Saša Ranđelović, *Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu i FREN*
Nikola Altiparmakov, *USAID projekat podrške ekonomskom razvoju Srbije*

Postojeći, mešoviti, sistem poreza na dohodak građana u Srbiji ne zadovoljava većinu kriterijuma na osnovu kojih se vrši vrednovanje modela oporezivanja dohotka fizičkih lica (kao što su horizontalna i vertikalna pravičnost, ekonomska efikasnost, jednostavnost, bilansna izdašnost, međunarodna konkurentnost i dr.). Stoga je reforma sistema oporezivanja dohotka građana u Srbiji neophodna. Na osnovu iskustva drugih zemalja i analize različitih modela oporezivanja dohotka u kontekstu aktuelnih performansi i razvojnih prioriteta Srbije, ocenjuje se da Srbiji stoje na raspolaganju tri moguća rešenja: uvođenje proporcionalnog ili neke jednostavnije varijante dualnog ili sintetičkog modela oporezivanja dohotka fizičkih lica. U radu su najpre teorijski analizirani prednosti i nedostaci navedenih modela, a potom je na primeru oporezivanja zarada sproveden niz simulacija da bi se približno procenenili osnovni elementi drugih, mogućih modela oporezivanja (poreske stope, neoporezivi deo dohotka i dr.), koji bi bili prihodno ekvivalentni. Bez obzira na to koji će model biti odabran, detaljno upoznavanje javnosti sa razlozima i efektima odabira određenog rešenja predstavlja pretpostavku efikasnog sprovođenja reforme ovog segmenta poreskog sistema Srbije.

Uvod

Reforma poreskog sistema predstavlja važan segment ukupnih reformi ekonomskog sistema Srbije od početka 2001. godine. U periodu od 2001. do 2009. godine usvojeni su novi propisi u oblasti oporezivanja dobiti preduzeća, poreza na imovinu, doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, akciza i poreza na promet (od 1. januara 2005. – PDV), kojima je izvršena temeljna promena institucionalnog okvira u domenu pomenutih javnih prihoda. Istovremeno, 2001. godine, usvojen je i novi Zakon o porezu na dohodak građana, kojim, međutim, nije izvršen suštinski zaokret u politici oporezivanja dohotka fizičkih lica, već je reafirmisan tzv. mešoviti sistem oporezivanja, koji se i danas primenjuje u Srbiji, a retko se, u tom obliku, može susresti u savremenim poreskim sistemima. Stoga reforma poreza na dohodak građana predstavlja najvažniju poresku reformu pred kojom se nalazi Srbija u narednih nekoliko godina.

Za razliku od nekih drugih poreskih oblika koji se odlikuju relativno visokom uniformnošću rešenja, pri oporezivanju dohotka građana u svetu, uključujući i Evropsku uniju, postoji izražena raznolikost. Takva raznolikost je posledica brojnih i složenih uticaja ovog poreskog oblika na ekonomsku efikasnost, tržište rada, međunarodnu konkurentnost, preraspodelu dohodaka i dr. Pri tome je neophodno naglasiti da se stvarni ekonomski i socijalni efekti primene određenog oblika oporezivanja mogu značajno razlikovati od predviđanja koje pruža ekonomska teorija. Različito vrednovanje navedenih uticaja ima za posledicu i primenu bitno različitih rešenja posmatrano po zemljama. Štaviše, izgleda da se ta raznovrsnost tokom poslednje dve decenije povećava. Ipak, u svetu trenutno dominiraju tri oblika oporezivanja dohotka građana: *sintetički*, *proporcionalni* i *dualni*, pri čemu je većina zemalja odabrala jedan od navedenih oblika kao osnovni, a potom ugradila neke elemente iz drugih modela oporezivanja.

Zbog toga je neophodno da se pre donošenja odluke o izboru određenog oblika oporezivanja dohotka građana u Srbiji, detaljno analiziraju prednosti i nedostaci svakog od njih, uzimajući u obzir ne samo teorijski očekivane implikacije primene određenog poreskog oblika nego i praktična iskustva zemalja koje su taj poreski oblik primenile. Osim toga, pri izboru konkretnog poreskog oblika neophodno je uvažiti karakteristike privrede Srbije i njene razvojne ambicije, performanse poreske administracije, kao i nivo poreskog morala.

Rad se sastoji iz šest delova. U *prvom delu* se ukratko predstavljaju osnovne karakteristike postojećeg sistema oporezivanja dohotka građana u Srbiji. U *drugom* se navode kriterijumi na osnovu kojih se vrednuju različiti modeli oporezivanja dohotka građana. Navedeni kriterijumi predstavljaju osnovu kako za ocenu postojećeg modela oporezivanja dohotka građana u Srbiji, tako i za vrednovanje alternativnih modela oporezivanja čije uvođenje je moguće u okviru reformi. U *trećem delu* se na osnovu navedenih kriterijuma detaljno analizira postojeći model oporezivanja dohotka građana u Srbiji. U *četvrtom* se ukratko prikazuju osnovni modeli oporezivanja dohotka građana u zemljama Evropske unije. U *petom delu* razmatraju se relevantne mogućnosti koje se nalaze pred Srbijom pri izboru modela oporezivanja dohotka građana. U završnom, *šestom delu*, simuliraju se efekti hipotetičke primene različitih varijanti (proporcionalnog, dualnog ili sintetičkog) poreza na dohodak građana u Srbiji.

1. Postojeći porez na dohodak u Srbiji

U osnovi postojećeg, mešovitog modela, poreza na dohodak nalazi se kombinacija cedularnog i komplementarnog (godišnjeg) oporezivanja dohotka fizičkih lica. U okviru cedularne komponente oporezivanja, koja je u sistemu poreza na dohodak građana u Srbiji dominantna, prihodi iz različitih izvora se oporezuju

u trenutku nastanka – po odbitku ili po rešenju poreskog organa. Svi prihodi fizičkog lica su u tom smislu razvrstani u osam kategorija, pri čemu se svaka vrsta prihoda oporezuje odvojeno (po posebno utvrđenim pravilima).

Tabela 1. Stope poreza na dohodak građana u Srbiji

Izvor prihoda	Zakonska poreska stopa	Normirani troškovi/odbici	Efektivna poreska stopa
Prihodi od samostalne delatnosti	10%	-	10%
Zarada	12%	neporezivi iznos 5.938 dinara	10,35%[1]
Prihodi od poljoprivrede i šumarstva	14%	-	14%
Prihodi od autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svojine	20%	34%, 43%, 50%	10%, 11,4%, 13,2%
Prihodi od kapitala	20%	-	0%, 16%, 20%[2]
Prihodi od nepokretnosti	20%	20%	16%
Prihodi od kapitalnih dobitaka	20%	-	0%, 20%[3]
Ostali prihodi	20%	20%	16%

Izvor: Zakon o porezu na dohodak građana, obračun autora.

1) Efektivna stopa poreza na prosečnu mesečnu zaradu u Republici, za maj 2009.
2) Prihodi od kamata na dinarske depozite, kao i na devizne depozite (do 31.12.2009. godine) izuzeti su od oporezivanja, a kod oporezivanja dividende koju ostvaruju rezidenti, poresku osnovicu čini 80% prihoda od dividende, tako da efektivna poreska stopa iznosi 16%.
3) Prihod po osnovu kapitalne dobiti od prodaje hartija od vrednosti i udela, do 31.12.2009. godine, izuzet je od oporezivanja.

Pored oporezivanja u trenutku nastanka prihoda, fizička lica – rezidenti Srbije, čiji ukupni godišnji prihodi iz prethodno navedenih izvora (osim prihoda od kapitala, kapitalnih dobitaka i nekih vrsta ostalih prihoda) prelaze zakonom propisani limit, u obavezi su da na pretičući iznos ukupnog godišnjeg prihoda plate tzv. godišnji porez na dohodak građana. Neoporezivi iznos, za svrhe utvrđivanja godišnjeg poreza na dohodak građana, jednak je trostrukoj (za rezidente-državljane Srbije), tj. petostrukoj (za strance-rezidente) prosečnoj godišnjoj zaradi isplaćenoj u Republici u odnosnoj godini. U 2008. godini neoporezivi iznos za rezidente-državljane Srbije iznosio je oko 1,6 miliona dinara (približno 18,5 hiljada evra), dok je za strance-rezidente iznosio oko 2,7 miliona dinara (približno 31 hiljadu evra).

Iznos iznad navedenog nivoa ukupnog prihoda oporezovan je po progresivnim poreskim stopama od 10% i 15%, primenom metode raščlanjene progresije[1].

Prilikom analize postojećeg poreza na dohodak građana, kao i prilikom planiranja poreskih reformi, neophodno je imati u vidu strukturu poreskih prihoda po vrstama dohotka. Prihodi od rada čine 90% registrovanog oporezivog prihoda građana u Srbiji, dok 10% čine prihodi od kapitala. Pri tome, zarade zaposlenih čine preko 80% registrovanog oporezivog dohotka i predstavljaju ubedljivo najznačajniju kategoriju prihoda građana u Srbiji.

Tabela 2. Struktura poreskih prihoda po vrstama dohotka

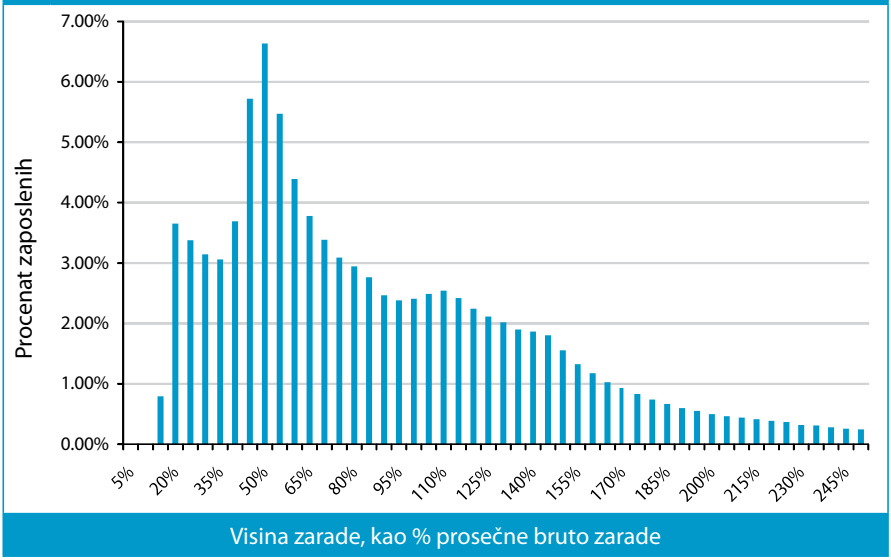
Izvor prihoda	Prikupljena sredstva (%BDP-a)	Oporezivi prihod (%BDP-a)	Struktura oporezivih prihoda (%)
Zarade	3.7%	37.4%	82.0%
Samostalna delatnost	0.2%	1.5%	3.3%
Autorski honorari	0.1%	0.7%	1.4%
Drugi prihodi od rada[1]	0.2%	1.6%	3.4%
Dividende	0.3%	2.8%	6.2%
Kamate	0.1%	0.6%	1.4%
(Ne)pokretnosti	0.1%	0.7%	1.5%
Kapitalni dobici	0.1%	0.3%	0.7%
Igre na sreću	0.0%	0.1%	0.2%
Ukupno	4.8%	45.6%	100.0%

1) Prihodi po osnovu ugovora o delu čine više od polovine „drugih" prihoda od rada.

Jasno je da će poreski tretman zarada predstavljati centralno pitanje bilo koje reforme poreza na dohodak građana. Otuda je uputno analizirati distribuciju blizu dva miliona zaposlenih radnika u Srbiji prema visini zarada – Grafikon 3.

1 Rezidenti-državljani Srbije plaćaju godišnji porez na dohodak po stopi od 10% na iznos dohotka za oporezivanje do šestostruke prosečne godišnje zarade u Srbiji (3.288.528 dinara u 2008. godini), dok na pretičući iznos plaćaju porez po stopi od 15%. Navedeni limit, iznad kojeg plaćaju porez po stopi od 15% za strance-rezidente Srbije – jednak je osmostrukoj prosečnoj godišnjoj zaradi u Srbiji (4.384.704 dinara u 2008. godini).

Grafikon 3. Raspodela broja zaposlenih prema visini zarada u Srbiji (podaci iz 2008. godine)



Distribucija zarada nije simetrična, već je „nagnuta" na levu stranu – blizu 63% zaposlenih ostvaruje zaradu manju od prosečne, dok polovina radnika prima manje od 75% od prosečne zarade. Svega 8% radnika prima zaradu koja je viša od iznosa dvostruke prosečne zarade. Pored jake koncentracije zarada oko (i nešto iznad) prosečne zarade, možemo primetiti i značajnu koncentraciju, oko 20% zaposlenih, oko minimalne zarade.

2. Kriterijumi za analizu postojećeg poreza na dohodak

Vrednovanje sistema oporezivanja dohotka građana može se vršiti na osnovu sledećih kriterijuma:

- horizontalna (i vertikalna) pravičnost,
- ekonomska efikasnost,
- troškovi primene,
- međunarodna konkurentnost,
- uticaj na tražnju za radnom snagom,
- bilansna izdašnost.

Važna posledica postojanja značajnog broja kriterijuma na osnovu kojih se vrednuje porez na dohodak građana jeste to što ne postoji jedan oblik poreza koji je „superioran" u odnosu na ostale prema svim kriterijumima (tj. ne postoji oblik koji je optimalan, u smislu Pareta – da je bolji po bar jednom kriterijumu od svih ostalih, a da nije gori ni po jednom kriterijumu). Nepostojanje „superiornog" oblika oporezivanja dohotka građana ima za posledicu relativno visoku raznolikost načina oporezivanja dohotka građana, posmatrano po zemljama. Osim toga, porezi na dohodak koji se primenjuju u razvijenim zemljama predmet su stalnog osporavanja i preispitivanja, što dovodi do povremenih, manje ili više suštinskih promena načina oporezivanja dohotka građana. Vrednovanje poželjnosti različitih oblika poreza na dohodak građana nalazi se pod snažnim uticajem političkih (ideoloških) uverenja, kao što je uverenje o opravdanosti preraspodele dohotka putem oporezivanja (progresivno oporezivanje, opravdanost olakšica, različit tretman raznih oblika dohotka).

Pre ocenjivanja postojećeg sistema poreza na dohodak po osnovu navedenih kriterijuma, potrebno je ukratko opisati svaki od tih kriterijuma.

Horizontalna pravičnost implicira da svi građani koji ostvare isti nivo dohotka u toku godine, bez obzira iz kojih izvora potiče taj dohodak, plaćaju (apsolutno i relativno) isti iznos poreza na dohodak građana. Horizontalna pravičnost je ostvarena kada su efektivne poreske stope na sve oblike dohotka jednake. Pod vertikalnom pravičnošću podrazumeva se to da građani koji ostvaruju veći dohodak izdvajaju veći procenat dohotka za plaćanje poreza. Vertikalna pravičnost se ostvaruje primenom progresivnih stopa pri oporezivanju dohotka građana.

Progresivno oporezivanje može da bude direktno tako što se dohodak iznad određenog nivoa oporezuje višim poreskim stopama, npr. dohodak do 30.000

dinara oporezuje se po stopi od 10%, a dohodak iznad 30.000 dinara po stopi od 15%. Indirektno progresivno oporezivanje se ostvaruje tako što se svi dohoci oporezuju po jedinstvenoj nominalnoj poreskoj stopi (npr. po stopi od 15%), ali postoji fiksni neoporezivi deo dohotka (npr. 10.000 dinara). U ovom slučaju obveznik koji ostvaruje dohodak od 20.000 dinara oporezovan je po efektivnoj poreskoj stopi od 7,5%, dok je obveznik koji ostvaruje dohodak od 100.000 dinara pak oporezovan po efektivnoj poreskoj stopi 13,5%.

Dok postoji relativno visoka saglasnost o tome da poreski sistem treba da obezbedi horizontalnu ravnopravnost, saglasnost o ekonomskoj i socijalnoj opravdanosti vertikalne ravnopravnosti je znatno manja.

Porez ispunjava uslov ekonomske efikasnosti ukoliko ne menja relativne cene u privredi. Ukoliko porez menja relativne cene on utiče na rentabilnost pojedinih aktivnosti, a time i na alokaciju resursa. Konkretno, u slučaju poreza na dohodak građana postojanje različitih efektivnih poreskih stopa za različite vrste dohodaka znači da porezi utiču na isplativost različitih aktivnosti usmerenih na sticanje dohotka. Različito oporezivanje pojedinih vrsta dohodaka podstiče obveznike i na lažnu klasifikaciju ostvarenih dohodaka. Takođe, progresivno oporezivanje utiče na ponudu i tražnju za radnom snagom, a time i na alokaciju resursa. Među ekonomistima se zastupa stav o tome da porezi treba da budu što je moguće više alokativno neutralni, tj. da ne menjaju relativne cene i da ne utiču na alokaciju resursa.

Primena bilo kojeg poreza ima za posledicu pojavu određenih troškova kako za poresku administraciju (troškovi naplate i kontrole) – tako i za poreske obveznike (vođenje evidencije, podnošenje poreske prijave i prateće dokumentacije). Opšte je pravilo da su troškovi primene poreza veći što je poreski oblik komplikovaniji. Poreski oblik je komplikovaniji ukoliko se u okviru njega primenjuje veći broj poreskih stopa i ako postoje brojnija oslobađanja i olakšice. U slučaju poreza na dohodak građana troškovi primene poreza mogu da budu visoki što ilustruje primer Kanade gde se procenjuje da troškovi primene iznose 7% od vrednosti prikupljenih poreza. Stoga prilikom izbora između različitih varijanti poreza, pod ostalim nepromenjenim uslovima, prednost ima varijanta čiji su troškovi primene niži.

Oporezivanjem prihoda od rada u okviru poreza na dohodak direktno se utiče na cenu rada, a time i na ponudu i tražnju za radnom snagom. Dok se u razvijenim zemljama koje imaju nisku stopu nezaposlenosti detaljno analizira kako oporezivanje utiče na spremnost ljudi da rade, u Srbiji koja ima vrlo visoku stopu nezaposlenosti relevantno je prvenstveno to kako oporezivanje utiče na tražnju za radom. Uzimajući u obzir da je tržište rada izrazito heterogeno, od posebne je važnosti kako oporezivanje dohotka utiče na one segmente tržišta koji se karakterišu visokom nezaposlenošću. U Srbiji je naročito značajno kako oporezivanje utiče na tražnju za manje kvalifikovanim radnicima (radnici sa osnovnom i srednjom

školom) – segmentu radne snage u kome postoji najveća nezaposlenost. Pri analizi uticaja oporezivanja na tražnju za radnom snagom neophodno je uzeti u obzir i doprinose za socijalno osiguranje, koji se takođe primenjuju na dohodak od rada i čiji nivo često značajno premašuje poreze.

Porezom na dohodak građana oporezuju se prihodi od faktora proizvodnje, rada i kapitala, čime se direktno utiče na troškove i rentabilnost proizvodnje. Stoga u uslovima visoke međunarodne mobilnosti kapitala – visina poreza na dohodak predstavlja jedan od faktora međunarodne konkurentnosti određene zemlje. Pri tome je za investitora bitno ukupno fiskalno opterećenje određenog faktora proizvodnje, a ne samo opterećenje porezom na dohodak[2]. Ipak, neophodno je imati u vidu da na međunarodnu konkurentnost neke privrede, osim poreza na dohodak, utiču i brojni drugi faktori. Kompenzacija slabosti u drugim elementima privrednog ambijenta smanjivanjem poreza na dohodak je relativno skupo, pri čemu je domet ovakvih mera ograničen.

Bilansna izdašnost poreza, merena kao odnos naplaćenog poreza prema BDP-u, naročito je značajna u slučaju kad se radi o makroekonomski važnim porezima kao što je porez na dohodak građana. U slučaju poreza na dohodak građana bilansna izdašnost zavisi od makroekonomskih faktora, osnovnih parametara poreza i stepena naplate poreza.

Najvažniji makroekonomski faktor koji utiče na izdašnost poreza na dohodak građana jeste stopa zaposlenosti, dok je uticaj vrednosti imovine koja generiše oporezivi dohodak (vrednost kapitala i imovine, nivo štednje, kretanja cena kapitala i imovine i dr.) na bilansnu izdašnost manja.

Bilansna izdašnost poreza na dohodak građana ključno zavisi od poreskih parametara kao što su: visine poreskih stopa, nivo od kog počinje progresija i intenzitet progresije (ako postoji), visine neoporezivog dela dohotka, brojnost i razmere poreskih oslobađanja i dr. Bilansna izdašnost ne zavisi direktno od toga koji oblik poreza se primenjuje – sintetički, proporcionalni ili dualni – isti nivo izdašnosti može se ostvariti od bilo kog od navedenih poreza, adekvatnim izborom osnovnih parametara poreza (poreskih stopa, oslobađanja i dr.).

Bilansna izdašnost zavisi i od stepena naplate poreza, koja ključno zavisi od performansi poreske administracije i nivoa poreskog morala.

2 Osim porezom na dohodak, dohoci od rada opterećeni su i socijalnim doprinosima, dok je profit opterećen korporativnim porezom na profit.

3. Performanse postojećeg poreza na dohodak i razlozi za njegovu reformu

Postojeći porez na dohodak građana u Srbiji značajno narušava princip horizontalne pravičnosti. Diferencirani režimi oporezivanja prihoda iz različitih izvora, to jest, pre svega, različite zakonske poreske stope i skupovi olakšica (odbitaka) – rezultiraju u različitom nivou efektivnih stopa poreza na dohodak u Srbiji. Tako se na osnovu prikazanog u Tabeli 1 može zaključiti da se na navedenih osam vrsta prihoda primenjuju četiri različite zakonske poreske stope, a da je zbog brojnih odbitaka i izuzetaka, broj efektivnih poreskih stopa duplo veći (osam). Broj zakonskih i efektivnih poreskih stopa i njihov raspon (zakonske od 10% do 20%, a efektivne od 0% do 20%) ukazuju na potpuno odsustvo horizontalne pravičnosti u oporezivanju. Shodno tome, postojeći sistem poreza na dohodak u Srbiji dva lica slične ekonomske snage izlaže znatno različitom poreskom opterećenju, u zavisnosti od strukture njihovih prihoda.

Stepen progresivnosti, a time i vertikalne pravičnosti je izrazito skroman. Budući da su prihodi iz svih izvora proporcionalno oporezovani, osim zarade kod koje postoji blaga indirektna progresija u oporezivanju (zbog postojanja neoporezivog iznosa), cedularna komponenta poreza na dohodak u Srbiji ne obezbeđuje pretpostavke za vertikalnu pravičnost u oporezivanju. Stoga je, da bi se obezbedio i određeni stepen vertikalne pravičnosti i prikupljanja dodatnih poreskih prihoda, uvedeno i dodatno godišnje oporezivanje dohotka, po progresivnim poreskim stopama. Ocenjuje se da je efekat godišnjeg poreza na dohodak građana na vertikalnu pravičnost u oporezivanju vrlo ograničen, pre svega zbog relativno visokog neoporezivog iznosa. U prilog tome govori i podatak da je u 2008. godini poresku prijavu za godišnji porez na dohodak podnelo svega oko 17.000 lica, što je manje od 1% ukupnog broja poreskih obveznika. Takođe, visoko postavljen limit iznad kojeg se primenjuje viša poreska stopa (15%), dodatno ublažava efekte godišnjeg poreza na dohodak na vertikalnu pravičnost sistema oporezivanja dohotka građana u Srbiji. Osim toga, izuzimanje pojedinih vrsta prihoda iz osnovice za godišnji porez na dohodak građana (iako za neke od tih izuzetaka postoji ekonomski utemeljeno opravdanje), dodatno narušava i horizontalnu pravičnost u oporezivanju.

Nejednakim tretiranjem različitih vrsta dohotka postojeći porez na dohodak menja relativne cene i utiče na alokaciju resursa – što je ekonomski neefikasno. Razlike u pogledu nivoa poreskog opterećenja prihoda iz različitih izvora mogu biti od uticaja na ekonomske odluke poreskih obveznika, što u sledećem koraku može dovesti do suboptimalnog nivoa ekonomske efikasnosti. Diferenciran poreski tretman prihoda iz različitih izvora, veliki broj izuzetaka od opšteg režima oporezivanja (26 vrsta prihoda, uglavnom socijalno-političkog karaktera izuzeto je iz oporezivanja) – svakako negativno utiču na alokativnu neutralnost poreza.

Troškovi primene poreza na dohodak građana u Srbiji nisu procenjivani, ali se na osnovu poređenja sa sličnim sistemima u svetu može oceniti da su umereni. Na nizak nivo troškova utiče dominacija poreza koji se plaćaju po odbitku, mali broj obveznika godišnjeg poreza, skromna oslobađanja i olakšice u okviru godišnjeg poreza i dr. Na drugoj strani diferencirani pristup različitim vrstama dohotka i postojanje brojnih izuzetaka od opšteg režima oporezivanja utiču na rast troškova primene poreza.

Porez na zarade u Srbiji je nizak, ali je ukupno fiskalno opterećenje rada umereno visoko, pa stoga ukupno fiskalno opterećenje zarada ima određeni negativan uticaj na tražnju za radnom snagom. Visoko fiskalno opterećenje rada rezultat je visokih stopa doprinosa za socijalno osiguranje. Očekivano stanje u javnim finansijama u Srbiji upućuje na zaključak da u dogledno vreme nije moguće smanjenje prosečnog fiskalnog opterećenja rada. Štaviše, nije isključeno da će biti neophodno određeno povećanje fiskalnog opterećenja. Ipak visoka nezaposlenost manje kvalifikovane radne snage navodi na postojanje razloga da se pri reformi poreza na dohodak smanji fiskalno opterećenje zarada koje su značajno ispod proseka.

Iako je ukupno fiskalno opterećenje rada u Srbiji nešto veće u odnosu na prosek u Centralnoj i Istočnoj Evropi, a budući da je ta razlika mala, njegov uticaj na međunarodnu konkurentnost zemlje je neutralan. Iz prethodnog se može zaključiti da iako je fiskalno opterećenje rada u Srbiji relativno visoko, ono ne predstavlja niti konkurentnu prednost niti nedostatak. Kao što je navedeno pri proceni uticaja fiskalnog opterećenja na tražnju za radnom snagom – procenjuje se da u Srbiji ne postoji prostor za povećanje konkurentnosti putem smanjenja fiskalnog opterećenja rada. Smanjenje troškova radne snage, kako bi se unapredila međunarodna konkurentnost, može se takođe postići sporijim rastom realnih zarada od rasta produktivnosti i/ili realnom deprecijacijom nacionalne valute. U uslovima koji postoje u Srbiji, čini se da su u dogledno vreme ovo pogodniji mehanizmi unapređenja konkurentnosti nego što je to smanjenje fiskalnog opterećenja.

Bilansna izdašnost poreza na dohodak građana u Srbiji je relativno niska. Učešće poreza na dohodak u BDP-u Srbije iznosi oko 5%, što je značajno niže u odnosu na prosek 27 zemalja članica EU (gde je u 2007. godini iznosilo 8%). Na osnovu podataka prikazanih u Tabeli 2. može se zaključiti da od 27 zemalja članica Evropske unije, svega pet zemalja ostvaruje manje učešće poreza na dohodak u BDP-u u odnosu na Srbiju. Takođe se može uočiti da je bilansni značaj poreza na dohodak veći u razvijenijim zemljama („starim" članicama) EU, nego u manje razvijenim zemljama.

Tabela 4. Srbija i EU: Bilansni značaj i najviše zakonske stope poreza na dohodak građana

	Preovlađujući model oporezivanja dohotka[1]	Porez na dohodak građana (% BDP-a)[2]	Najviša zakonska stopa poreza na dohodak (%)
Danska	dualni	25.2	59
Švedska	dualni	14.6	56.4
Finska	dualni	13.0	50.1
Belgija	sintetički/dualni	12.0	53.7
Italija	dualni/sintetički	11.4	44.9
Velika Britanija	sintetički	10.5	40
Austrija	sintetički/dualni	10.0	50
Nemačka	sintetički/dualni	9.2	47.5
Španija	sintetički	7.7	43
Francuska	sintetički	7.5	45.8
Holandija	sintetički	7.4	52
Luksemburg	sintetički	7.4	38
Irska	sintetički	7.3	41
Mađarska	dualni/sintetički	7.1	36
Litvanija	proprocionalni	6.7	25
Kipar	sintetički	6.3	30
Estonija	proprocionalni	6.1	21
Letonija	proprocionalni	6.1	25
Malta	sintetički	5.9	35
Slovenija	dualni	5.7	41
Portugal	sintetički	5.7	42
Poljska	proprocionalni	5.3	40
Srbija	mešoviti	4.8	20
Grčka	sintetički/dualni	4.7	40
Češka	proprocionalni	4.3	15
Rumunija	proprocionalni	3.3	16
Bugarska	proprocionalni	3.2	10
Slovačka	proprocionalni	2.6	19
EU 15		10.2	59
EU 12 (nove članice)		5.2	36
EU 10 (nove članice bez Kipra i Malte)		5.4	36
EU 27		8.0	59

***Izvor*:** Taxation Trends in the EU, 2009 Edition, European Commission, Luxembourg, 2009, Bilten javnih finansija za decembar 2008, Ministarstvo finansija Republike Srbije i obračun autora.

1) U retko kojoj zemlji se primenjuje čist teorijski model sintetičkog/dualnog/proporcionalnog poreza na dohodak. Stoga je razvrstavanje zemalja EU izvršeno prema tome koje performanse, tj.karakteristike kojeg modela su preovlađujuće.
2) Podaci o učešću prihoda od poreza na dohodak građana u BDP-u zemalja Evropske unije odnose se na 2007. godinu, jer odgovarajući podaci, uporedivi za sve zemlje EU još uvek nisu zvanično objavljeni.

Niska bilansna izdašnost poreza na dohodak građana rezultat je nepovoljnog delovanje sve tri grupe faktora: makroekonomskih, poreskih i stepena naplate.

Niska bilansna izdašnost poreza na dohodak građana u Srbiji posledica je parametara samog poreza. Prosečna efektivna i najviša poreska stopa u Srbiji su niske u poređenju sa drugim zemljama. Prosečna efektivna stopa kod poreza na dohodak građana u Srbiji iznosi 10,8%, što je znatno niže nego u zemljama EU, dok najviša zakonska stopa poreza na dohodak u Srbiji iznosi 20%. Od 27 zemalja članica Evropske unije, čak 23 zemlje primenjuju najvišu stopu poreza na dohodak – veću od 20%, dok je u svega četiri zemlje ta stopa niža od 20%. Prosečna najviša zakonska stopa 27 zemalja članica EU iznosi 37,8%, što je gotovo duplo više u odnosu na najvišu stopu poreza na dohodak građana u Srbiji.

Široko rasprostranjena siva ekonomija takođe utiče na nisku bilansnu izdašnost poreza na dohodak građana. Potpuni ili delimični rad na crno smanjuje prihode od oporezivanja dohotka od rada, a primena raznih mera kreativnog računovodstva i dr., smanjuje prihode od oporezivanja dohotka od kapitala. Neke vrste dohotka, kao što su prihodi od izdavanja poslovnog ili stambenog prostora od strane fizičkih lica – većim su delom neoporezovani. Unapređenje naplate poreza na dohodak građana zahteva ne samo reformu poreskih propisa nego i temeljnu reformu Poreske uprave.

Polazeći od prethodno navedenog, može se zaključiti da postojeći sistem poreza na dohodak građana u Srbiji ne obezbeđuje horizontalnu (kao ni vertikalnu) pravičnost u oporezivanju, nije alokativno neutralan, a da je istovremeno i relativno složen i bilansno manje izdašan u odnosu na zemlje Evropske unije. Stoga se ocenjuje da temeljna reforma sistema oporezivanja dohotka fizičkih lica u Srbiji predstavlja nužan korak u pravcu dovršetka radikalne poreske reforme.

4. Različiti modeli poreza na dohodak u zemljama Evropske unije – pouke za Srbiju

U poreskim sistemima razvijenih zemalja retko se primenjuju čisti, teorijski modeli poreza na dohodak. Međutim, većina zemalja Evropske unije primenjuje određenu (modifikovanu, i sopstvenim ciljevima i uslovima prilagođenu) varijantu tri modela oporezivanja: sintetičkog, proporcionalnog i dualnog poreza na ohodak[3].

3 Osim navedenih poreza relevantan je i tzv. negativni porez na dohodak, koji je predložio Fridman. U okviru negativnog poreza na dohodak, integrišu se programi socijalne pomoći i oporezivanje dohotka na taj način što pojedinci koji ostvaruju dohodak ispod određenog nivoa primaju socijalnu pomoć, a pojedinci koji ostvaruju dohodak iznad određenog nivoa plaćaju porez. Mada negativni porez na dohodak ni u jednoj zemlji ne predstavlja okosnicu oporezivanja dohotka, neke ideje su uključene u poreske sisteme razvijenih zemalja.

U okviru *sintetičkog poreza na dohodak* građana sve vrste dohotka (dohodak od rada i dohodak od kapitala) koje su pojedinac ili porodica ostvarili u toku jedne godine oporezuju se jednim sveobuhvatnim porezom, i to po progresivnim poreskim stopama. Progresivno oporezivanje počinje na relativno niskom nivou dohotka – obično na nivou 30–50% iznad prosečnog dohotka od rada. Maksimalne poreske stope su relativno visoke, kao što je to prikazano u Tabeli 4. Sintetički porez se karakteriše postojanjem brojnih specifičnih oslobađanja, koja se razlikuju od zemlje do zemlje, a kojima se poreski podstiče na društveno poželjno ponašanje (rešavanje stambenog pitanja, obrazovanje, smanjenje potrošnje energije, humanitarne aktivnosti i dr.). Pravo na oslobađanje po navedenim osnovama mora da se dokumentuje, a poreska uprava proverava priloženu dokumentaciju – što povećava troškove primene poreza.

Dualni porez na dohodak je nastao osamdesetih godina u skandinavskim zemljama kao odgovor na globalizaciju tržišta kapitala. Skandinavske zemlje su do tada primenjivale sintetički porez na dohodak građana, a karakterisale su ga izrazito visoke progresivne poreske stope na sve vrste dohotka, uključujući i dohotke od kapitala. Visoke poreske stope pri oporezivanju dohotka građana u kombinaciji sa visokim poreskim stopama kod poreza na dobit, u uslovima visoke međunarodne mobilnosti kapitala uticale su na odliv kapitala iz navedenih zemalja, a posledično i na smanjenje investicija, usporavanje rasta privrede i rasta zaposlenosti. Kao odgovor na navedene probleme skandinavske zemlje su uvele dualni porez koji se karakteriše različitim oporezivanjem dohotka od rada i dohotka od kapitala. Osnovna ideja dualnog poreza je da se dohoci od rada oporezuju progresivnim stopama, dok se dohoci od kapitala oporezuju po jedinstvenoj stopi, koja je jednaka najnižoj poreskoj stopi po kojoj se oporezuje dohodak od rada[4].

Proporcionalni porez na dohodak karakteriše oporezivanje dohotka od rada po jedinstvenoj stopi, uz eventualno postojanje neoporezivog dela zarade i minimalnim oslobađanjima po drugim osnovama. U teorijskim formulacijama predloga ovog poreza dohodak od kapitala se uopšte ne oporezuje, kako bi se izbeglo dvostruko oporezivanje. Međutim, u praktičnoj primeni u većini zemalja dohoci od kapitala se oporezuju, ali najčešće po nižoj poreskoj stopi nego dohoci od rada.

Sintetički porez na dohodak (u određenom obliku) primenjuje se uglavnom u razvijenim zemljama Zapadne Evrope i Severne Amerike, dualni model oporezivanja u skandinavskim zemljama, a proporcionalni porez na dohodak u zemljama Centralne i Istočne Evrope (koje su postale članice Evropske unije u 2004. i 2007. godini).

---

4 Ovakav način oporezivanja ne mora da znači da su dohoci od kapitala privilegovani u odnosu na dohotke od rada. Dohoci od kapitala su već prethodno oporezovani u preduzeću porezom na dobit, tako da njihovo oporezivanje pri isplati dividendi predstavlja klasičan primer dvostrukog oporezivanja jednog istog dohotka.

Određeni model oporezivanja se često ocenjuje na osnovu mogućnosti da se uz kontrolisani (umereni) nivo poreskog opterećenja obezbedi maksimalan bilansni efekat (meren u obimu ostvarenih poreskih prihoda). Iako se performanse poreza na dohodak (njegov bilansni značaj, visina poreskog opterećenja i sl.) razlikuju između pojedinačnih zemalja, ipak se određena pravilnost može uočiti kad se posmatra grupa zemalja.

Tabela 5. Poreske stope i bilansni značaj poreza na dohodak građana u zemljama EU, po modelima oporezivanja

		Model poreza na dohodak		
		proporcionalni	dualni	sintetički
poreska stopa	prosečna efektivna[1]	16.8	35.1	24.1
	prosečna maksimalna	22.3	48.5	43.3
prihodi od poreza na dohodak (% BDP)	prosek	4.9	13.1	8.2
	minimum	2.6	5.7	4.7
	maksimum	6.7	25.2	12.0

Izvor: Obračun autora

1) Efektivna stopa poreza na godišnji dohodak od rada od 100.000 USD, oženjenog lica, bez dece

Kada je reč o visini poreskog opterećenja, podaci prikazani u Tabeli 5 ukazuju na to da je maksimalna (nominalna) stopa poreza na dohodak u proseku najviša u zemljama koje primenjuju dualni porez na dohodak (48,5%), zatim u zemljama koje primenjuju sintetički model oporezivanja (43,3%), dok je najniža u zemljama koje su se opredelile za proporcionalni porez (22,3%).

Visina maksimalne nominalne stope poreza na dohodak nalazi se očigledno u direktnoj korelaciji sa visinom prosečne efektivne poreske stope, koja *per se* predstavlja bolju meru poreskog opterećenja u odnosu na visinu nominalnih poreskih stopa. Tako je i prosečna efektivna stopa poreza na dohodak najviša u zemljama koje primenjuju dualni model oporezivanja (35,1%), zatim u zemljama gde postoji sintetički porez na dohodak (24,1%), dok je u zemljama proporcionalnog poreza prosečno efektivno poresko opterećenje dohotka fizičkih lica najniže (16,8%).

Prikazani podaci takođe ukazuju i na to da je razlika između prosečne maksimalne zakonske i prosečne efektivne poreske stope relativno najveća kod sintetičkog oporezivanja dohotka, zatim kod dualnog poreza, dok je kod proporcionalnog

poreza na dohodak ova razlika najmanja. Ocenjuje se da opisani odnos prosečne maksimalne zakonske poreske stope i prosečne efektivne poreske stope proizilazi iz činjenice da kod sintetičkog poreza na dohodak postoje brojne olakšice (standardni i nestandardni odbici, poreski krediti i sl.), da određene olakšice postoje i kod dualnog poreza, dok je kod proporcionalnog modela oporezivanja dohotka skup olakšica najmanje razvijen.

Visina efektivnog poreskog opterećenja očigledno koincidira sa bilansnom izdašnošću različitih modela oporezivanja dohotka (mereno učešćem prihoda od poreza na dohodak u BDP-u zemlje). Tako je u proseku bilansni značaj poreza na dohodak najizraženiji u zemljama Evropske unije koje primenjuju dualni porez na dohodak (13,1% BDP-a), zatim u zemljama sintetičkog poreza na dohodak (8,2%), a najmanji u zemljama proporcionalnog poreza (4,9%). Pri tome, potrebno je napomenuti da je razlika između najvišeg i najnižeg učešća poreza na dohodak u BDP-u zemalja EU najviša u zemljama dualnog poreza na dohodak (od 5,7% do čak 25,2% BDP-a), zatim u zemljama sintetičkog poreza (od 4,7% do 12% BDP-a) i zemljama proporcionalnog poreza na dohodak (od 2,6% do 6,7%). Iako određena pravilnost u pogledu odnosa između odabranog modela oporezivanja dohotka i njegove fiskalne izdašnosti postoji, navedeni podaci takođe ukazuju na to da se odgovarajućim dizajniranjem svakog od ova tri modela poreza na dohodak mogu postići različiti bilansni efekti. U prilog tome govori i podatak da je bilansni značaj poreza na dohodak veći u Litvaniji (6,7% BDP-a), koja primenjuje proporcionalni porez na dohodak, nego u Sloveniji (5,7%), koja primenjuje model oporezivanja dohotka sličan dualnom ili u Grčkoj (4,7%) koja primenjuje sintetički model oporezivanja dohotka.

5. Opcije za reformu poreza na dohodak građana u Srbiji

O tome da je sintetički porez najpogodniji oblik oporezivanja dohotka građana – postojao je do pre 10 do 15 godina visok stepen saglasnosti među ekonomistima, a još veći među političarima i u najširoj javnosti. U skladu s tim, većina zemalja u tranziciji je po inerciji u sklopu reformi privrednog sistema tokom prve polovine devedesetih godina uvela sintetički porez na dohodak građana. Ubrzo nakon uvođenja uočene su velike teškoće u funkcionisanju ovog relativno komplikovanog poreskog oblika u zemljama u kojima je poreska administracija nedovoljno efikasna, a nivo poreskog morala relativno nizak.

Uporedo sa tim saznanjima, i u okviru razvijenih zemalja kumulirali su se empirijski dokazi o tome da sintetički porez ne uspeva u praksi da ostvari svoje osnovne ideje, kao što je progresivno oporezivanje najbogatijih građana. Progresivnim oporezivanjem uglavnom se uspešno obuhvataju prihodi od rada, dok obveznici koji ostvaruju visoke prihode od kapitala pronalaze brojne legalne načine da iz-

begnu plaćanje poreza po visokim progresivnim stopama. Takođe, empirijska istraživanja su ukazivala na postojanje relativno visokih troškova administriranja ovog poreza kako za poresku administraciju, tako još više za poreske obveznike. Kao odgovor na načelne slabosti i teškoće u primeni sintetičkog poreza, predložen je veći broj alternativnih oblika oporezivanja dohotka građana, od kojih su najveći uticaj na praksu imali proporcionalni porez (eng. *flat tax*) i dualni porez. Osnovna ideja proporcionalnog poreza jeste da se svi dohoci od rada oporezuju po jednoj poreskoj stopi, uz eventualno postojanje neoporezivog cenzusa, kao i minimuma oslobađanja po drugim osnovama, dok se prihodi od kapitala ne oporezuju. U okviru dualnog poreza na dohodak građana prihodi od rada se oporezuju progresivnim stopama, dok se prihodi od kapitala oporezuju po jedinstvenoj stopi koja je jednaka najnižoj stopi kojom se oporezuju prihodi od rada.

Alternativne formulacije poreza na dohodak građana uticale su na praksu oporezivanja dohotka građana na dva načina. *Prvi* – neke od ideja sadržane u ovim predlozima uključene su u sintetički porez u razvijenim zemljama (uvođenje elemenata dualnosti, smanjenje progresivnosti, pojednostavljenje procedura i dr.). *Drugi* – alternativni porezi postali su osnovni oblik oporezivanja dohotka građana u nekim zemljama. Tako, na primer, u skandinavskim zemljama postoji mešoviti sistem oporezivanja dohotka građana u čijoj osnovi se nalazi dualni porez.

Proporcionalni porez na dohodak građana je u raznim varijantama najšire primenjen u evropskim zemljama u tranziciji. Ovaj poreski oblik pokazao se naročito pogodnim za zemlje koje nemaju modernu i efikasnu poresku administraciju, gde je poreski moral nizak, a koje uz to jednostavnim poreskim sistemom teže da privuku što više stranih investicija. Prve zemlje koje su primenile ovaj porez bile su baltičke zemlje i Rusija, da bi potom usledio talas zemalja koje su napuštale sintetički porez i prelazile na neku od varijanti proporcionalnog poreza: Slovačka 2004. (19%), Ukrajina 2004. (13%), Rumunija 2005. (16%), Makedonija 2007. (10%), Crna Gora 2007. (9%), Albanija 2008. (10%), Bugarska 2008. (10%), Češka 2008. (15%).

6. Ocena osnovnih efekata primene različitih modela poreza na dohodak građana u Srbiji

Budući da u Srbiji predstoji reforma poreza na dohodak građana u okviru koje će se uvesti određena varijanta tri pomenuta modela poreza na dohodak (proporcionalni, sintetički ili dualni), potrebno je da se unapred sagledaju prednosti i nedostaci svakog od njih. U nastavku teksta će zato biti predstavljeni rezultati simulacija odabranih efekata različitih pristupa reformi poreza na dohodak građana u Srbiji.

Prva simulacija ilustruje neke od mogućih varijanti proporcionalnog i dualnog poreza koje mogu da obezbede povećanje prihoda od poreza na dohodak građana za 1% BDP-a – koliko je izgubljeno smanjenjem poreza na zarade u 2007. godini. Navedeno povećanje prihoda odražava procenu da je reformom poreza na dohodak neophodno obezbediti dodatne prihode, ali ga ne treba shvatiti kao preporuku da to povećanje iznosi tačno 1% BDP-a. Procene su rađene uz pretpostavku da prosečna zarada[5] iznosi 50.000 dinara, što predstavlja zaokruženi iznos očekivane bruto zarade u 2010. godini.

Procena parametara sintetičkog poreza na dohodak koji bi generisao rast poreskih prihoda za 1% BDP-a – relativno je komplikovana, jer zavisi od velikog broja faktora (broj i nivoi poreskih stopa, neoporezivi iznos dohotka, nivoi dohotka od kojih se primenjuju određene stope, tretman bračnog stanja, vrste i iznosi standardnih i nestandardnih oslobađanja i dr.). U kojoj meri ovi faktori utiču na prihode ilustruju procene da se gubici prihoda po osnovu poreskih oslobađanja u okviru sintetičkog poreza kreću u širokom intervalu od 1% BDP-a u Nemačkoj, do 5% BDP-a u SAD. Pretpostavljajući da bi se u Srbiji dala relativno skromna oslobađanja (slično kao u Nemačkoj), a da bi ostali elementi poreza bili slični kao u predstavljenim varijantama dualnog poreza, poreske stope bi kod sintetičkog poreza morale biti veće za tri do pet procentnih poena nego kod dualnog poreza, da bi se ostvarilo identično povećanje poreskih prihoda.

I. Proporcionalni porez:

Scenario 1: Proporcionalni porez od 15%, uz zadržavanje trenutnog neoporezivog cenzusa na zarade, od 6.000 dinara mesečno.

Scenario 2: Proporcionalni porez od 18%, uz povećavanje neoporezivog cenzusa na zarade na 15.000 dinara mesečno.

II. Dualni porez:

Scenario 3: Dualni porez kojim bi se prihodi od kapitala oporezovali (efektivnom) stopom od 10%, neoporezivi cenzus na zarade bi ostao 6.000 dinara, a porez na zarade bi iznosio 10% na iznose do 23.000 dinara i 20% na iznose zarada preko 23.000 dinara.

Scenario 4: Dualni porez kojim bi se prihodi od kapitala oporezovali (efektivnom) stopom od 15%, neoporezivi cenzus na zarade bi se povećao na 16.000 dinara, a zarade bi se oporezivale po progresivnim stopama – na iznose zarade do 50.000 dinara primenjivala bi se stopa od 15%, a na iznose preko toga stopa od 25%.

5 Pod zaradom se podrazumeva zbir neto zarade, poreza i doprinosa na teret zaposlenog.

III. Kombinovani proporcionalni i dualni porez:

Scenario 5: Poreska stopa na prihode od kapitala (nominalna i efektivna) od 10%, jedinstvena nominalna stopa poreza na zarade od 20% uz povećanje neoporezivog cenzusa na zarade na 15.000 dinara.

Scenario 6: Poreska stopa na prihode od kapitala od 15%, jedinstvena nominalna stopa poreza na zarade od 20%, uz povećanje neoporezivog cenzusa na zarade na 17.500 dinara.

IV. Sintetički porez[6]

Scenario 7: Neoporezivi cenzus bi iznosio 6.000 dinara mesečno (72.000 dinara godišnje), a dohoci bi se oporezivali po progresivnim stopama – na iznose do 23.000 dinara mesečno (276.000 dinara godišnje) primenjivala bi se stopa od 13%, a na iznose preko toga stopa od 23%.

Scenario 8: Neoporezivi cenzus bi iznosio 16.000 dinara mesečno (192.000 dinara godišnje), a dohoci bi se oporezivali po progresivnim stopama – na iznose do 50.000 dinara mesečno (600.000 dinara godišnje) primenjivala bi se stopa od 20%, a na iznose preko toga stopa od 30%.

Mada svih osam scenarija reforme poreza na dohodak građana obezbeđuju isti nivo poreskih prihoda – oni se međusobno značajno razlikuju po ostalim ekonomskim implikacijama. Ekonomske implikacije svake od navedenih varijanti reformi procenjene su na osnovu kriterijuma kojim je analiziran postojeći porez na dohodak, u drugom delu ovog rada.

Sintetički porez građana bi načelno najpotpunije ostvarivao horizontalnu[7] i vertikalnu ravnopravnost[8]. Proporcionalni porez bi ostvarivao horizontalnu ravnopravnost u okviru podskupa dohodaka od rada i podskupa dohodaka od

6 Simulacije sintetičkog poreza rađene su pod pretpostavkom (relativno skromnih) poreskih rashoda od 1% BDP-a. Otuda su simulirane poreske stope u sintetičkom sistemu osetno više od ekvivalentnih stopa u dualnom sistemu (gde je pretpostavljeno odsustvo poreskih rashoda). Razlika u stopama između dva sistema se povećava sa povećanjem neoporezivog cenzusa – koji se u dualnom sistemu primenjuje samo na zarade, a u sintetičkom na sve vrste prihoda.

7 Horizontalna pravičnost u okviru sintetičkog poreza je njegova načelna karakteristika od koje se odstupa usled uvažavanja individualnih osobina obveznika pri određivanju visine poreske obaveze. Dva obveznika koji su ostvarili identične dohotke mogu da imaju različite poreske obaveze, jer se razlikuju po, npr., bračnom stanju, kao i po tome kako troše zarađeni dohodak (da li se troši za namene za koje postoje poreske olakšice – ulaganje u rešavanje stambenog pitanja, obrazovanje i dr. – ili ne).

8 Zbog nemogućnosti efikasnog oporezivanja dohodaka od kapitala, vertikalna ravnopravnost u praksi se uglavnom odnosi na dohotke od rada.

kapitala, ali ne i između ova dva podskupa dohodaka. U zavisnosti od visine neoporezivog dela zarade, u okviru ovog poreza bi se ostvarila i vertikalna ravnopravnost – ali bi stepen njenog ostvarenja bio manji nego kod sintetičkog poreza, i ne bi obuhvatao sve dohotke od kapitala. Dualni porez u okviru podskupa dohotka od rada imao bi slične performanse kao i sintetički porez, dok bi u podskupu dohodaka od kapitala ostvarivao samo horizontalnu pravičnost. Naravno, dualni porez ne bi obezbedio horizontalnu ravnopravnost između dohodaka od rada i dohodaka od kapitala.

Sa stanovišta ekonomske efikasnosti najpogodniji bi bio proporcionalni porez na dohodak. Postojanjem jedinstvene stope po kojoj se oporezuju dohoci od rada uvodi se najmanja distorzija u tržišne cene, čime se u najmanjoj meri porezima utiče na alokaciju resursa. Najveće distorzije bi se ostvarile u okviru sintetičkog poreza, koji bi se karakterisao kako postojanjem progresivnih stopa, tako i brojnim oslobađanjima i olakšicama. Dualni porez bi imao nešto manju distorzivnost od sintetičkog, jer bi se prihodi od kapitala oporezovali po jedinstvenoj stopi, dok bi se prihodi od rada oporezovali na sličan način kao kod sintetičkog poreza.

Može se očekivati da troškovi primene budu najmanji u slučaju primene proporcionalnog poreza, čija jednostavnost implicira male troškove kako za poresku upravu tako i za poreskog obveznika. Sintetički porez koji ima relativno složenu strukturu imao bi najveće troškove primene, dok bi dualni porez imao nešto niže troškove primene od sintetičkog.

Prilikom procena uticaja primene navedenih varijanti poreza na dohodak na međunarodnu konkurentnost i tržište rada, pretpostavka je da su sve varijante dizajnirane tako da obezbede isti nivo prihoda. Stoga bi njihova primena implicirala jednake ukupne troškove za poreske obveznike. Međutim, raspored troškova po obveznicima bi se značajno razlikovao. Proporcionalni porez bi podjednako opteretio sve dohotke, dok bi sintetički i dualni manje opteretili niže dohotke. Iz prethodnog sledi da bi u slučaju proporcionalnog poreza manji dohoci verovatno bili više opterećeni, što je nepovoljno sa stanovišta tražnje za radnom snagom, a verovatno i sa stanovišta međunarodne konkurentnosti[9]. Ova slabost proporcionalnog poreza bi se mogla ublažiti povećanjem neporezivog dela zarade.

Na drugoj strani, sa stanovišta međunarodne konkurentnosti značajnu prednost imaju porezi koji su jednostavniji i čija primena je jeftinija, što je slučaj sa proporcionalnim porezom. Rezimirajući prethodno može se zaključiti da bi uvođenjem

9 Ova procena polazi od toga da su zarade u industriji, u kojoj se proizvodi najveći deo razmenljivih dobara, manje od prosečnih zarada u Srbiji. Zbog toga bi porezi koji manje opterećuju niže zarade imali prednost sa stanovišta međunarodne konkurentnosti privrede Srbije. Ponovo podsećamo da se konkurentnost zarada može postići i na druge načine, a ne samo poreskom politikom.

većeg neoporezivog dela dohotka uz njemu svojstvene niske troškove primene – moglo značajno da ublaži slabosti proporcionalnog poreza sa stanovišta tražnje za radom i međunarodne konkurentnosti.

Iako su sve varijante poreza dizajnirane tako da obezbeđuju jednak nivo bilansne izdašnosti, procenjuje se da bi postojala veća sklonost ka utaji poreza u slučaju primene varijanti koje se karakterišu progresivnim stopama, i u okviru kojih postoje brojna oslobađanje i olakšice. To bi moglo da ima za posledicu prikupljanje manje prihoda od takvih poreza (sintetički i dualni) nego što to pokazuju navedene računice.

Imajući u vidu da porezi na dohodak od rada učestvuju sa oko 80% u ukupnom prihodu od poreza na dohodak, u nastavku će se detaljnije analizirati efekti primene različitih scenarija reformi uz dati ukupni nivo poreskih prihoda, na nivo fiskalnog opterećenja različitih nivoa zarada. Ova analiza je relevantna sa nekoliko aspekata. Ona ukazuje na stepen redistribucije dohotka, koji se ostvaruje putem različitih varijanti poreza, pri čemu je stepen redistribucije izraženiji, ukoliko su razlike u opterećenju zarada različite visine – veće. Istovremeno, ova analiza ukazuje na to koliko se poreskom politikom menjaju relativne cena radne snage, a samim tim i koliko se utiče na ponudu i tražnju za radnom snagom.

Analizom su obuhvaćeni proporcionalni i dualni porez kao i njihove kombinacije, dok sintetički porez nije obuhvaćen zbog velikog broja varijabli (bračno stanje obveznika, izdržavani članovi domaćinstva, nivo „poreski stimulisanih" rashoda i dr.) koje utiču na nivo opterećenja zarada i čiji nivo nije poznat. U razmatranim scenarijima reformi hipotetičko opterećenje zarada porezom na dohodak uvećano je dodavanjem aktuelnih stopa doprinosa za socijalno osiguranje, čime je dobijeno ukupno fiskalno opterećenje zarada. Utvrđivanje ukupnog fiskalnog opterećenja različitih nivoa zarada u različitim scenarijima reformi značajno je za analizu međunarodne poreske konkurentnosti.

Možemo primetiti da Scenario 1 podrazumeva najmanji stepen progresivnosti, a to znači i najmanji stepen redistribucije dohotka putem oporezivanja zarada. Da bi generisao dodatne prihode[10] od 1% BDP-a, ovaj scenario bi podrazumevao povećanje fiskalnog opterećenja za svih dva miliona zaposlenih u Srbiji – u odnosu na postojeće stanje. Sa druge strane, Scenario 4 podrazumeva izuzetno progresivnu raspodelu, koja bi značila smanjenje fiskalnog opterećenja za dve trećine zaposlenih, dok bi jedna trećina zaposlenih sa najvišim prihodima osetila

10 Pretpostavka da se u svim scenarijima obezbeđuju dodatni prihodi od 1% BDP-a, bitno utiče na povećanje prosečnog stepena opterećenja u svakom od razmatranih šest scenarija u odnosu na aktuelno stanje. Razlika između razmatranih šest scenarija je u tome kako je to dodatno opterećenje raspoređeno između obveznika koji ostvaruju različitu visinu zarade.

značajno povećanje fiskalnog opterećenja. Prema tome, ovaj scenario implicira najsnažniju preraspodelu dohodaka putem poreske politike. U slučaju Scenarija 5, petina zaposlenih u Srbiji koji primaju zaradu blisku minimalnoj ostali bi zaštićeni od povećanja poreskog nameta, koje bi se prevalilo na zaposlene sa višim primanjima. Stepen progresivnosti, a time i stepen preraspodele u preostalim scenarijima (2, 3 i 6) nalazi se između Scenarija 1 i Scenarija 4. Veći stepen progresivnosti implicira veću zaštitu zaposlenih za manjim dohocima, ali i veći stepen opterećenja zaposlenih sa višim dohocima.

Tabela 6. Fiskalno opterenje zarade (na 100 dinara neto zarade) pri različitim scenarijima

Nivo Zarade	% zaposlenih	Postojeći Zakon	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5	Scenario 6
50% prosečne zarade (minimalac)	20%	61.0	66.1	56.7	58.7	53.1	60.0	54.9
75% prosečne zarade (medijana)	30%	63.3	69.2	64.8	67.9	60.0	68.8	65.0
prosečna zarada	15%	64.5	70.7	69.2	72.9	63.6	73.6	70.6
150% prosečne zarade	20%	65.7	72.4	73.8	78.2	75.8	78.7	76.6
250% prosečne zarade	10%	66.7	73.7	77.7	82.7	86.9	83.0	81.7
350% prosečne zarade	4%	67.1	74.3	79.5	84.7	92.1	84.9	83.9
500% prosečne zarade	1%	67.4	74.7	80.8	86.2	96.2	86.4	85.7

Zaključak

Brojni nedostaci postojećeg mešovitog modela oporezivanja dohotka građana u Srbiji upućuju na potrebu njegove temeljne reforme. Za razliku od, na primer, *poreza na potrošnju* gde, u svetu, izrazito dominira PDV, u slučaju *oporezivanja dohotka građana*, u svetu, uključujući i EU, postoji izrazita raznolikost. Osnovni poreski modeli koji se u razvijenim zemljama primenjuju pri oporezivanju dohotka građana jesu: sintetički porez, proporcionalni porez i dualni porez. Svaki od navedenih modela oporezivanja dohotka građana može se vrednovati na osnovu većeg broja kriterijuma, a izbor modela oporezivanja zavisi od toga kojim kriterijumima se pridaje veći značaj, recimo: da li je važnija ekonomska efikasnost i međunarodna konkurentnost ili pravednost.

Opredeljenje zemlje za određeni model oporezivanja, po pravilu, ne znači da se on primenjuje u čistom teorijskom obliku. Dominantna praksa u svetu, naročito u poslednje dve decenije, jeste da se odabere jedan poreski model kao osnovni,

a da se potom u njega uključuju različiti elementi drugih modela. Kombinacija različitih modela oporezivanja posledica je toga što nijedan od teorijskih modela nije superioran u odnosu na relevantne kriterijume.

Sučeljavanjem relevantnih kriterijuma kojima se vrednuje porez na dohodak građana na jednoj strani, sa aktuelnim performansama i razvojnim prioritetima privrede Srbije kao i performansama njene poreske administracije, na drugoj strani – ocenjuje se da je za Srbiju najpogodnije rešenje da uvede proporcionalni porez na dohodak građana, ili neku jednostavniju varijantu sintetičkog ili dualnog poreza. Proporcionalni porez je superioran sa stanovišta većine ekonomskih kriterijuma (alokativna neutralnost, uticaj na tržište rada, niski troškovi primene i dr.), a uvođenjem visokog neoporezivog dela zarada može se obezbediti i njegova umerena progresivnost. U slučaju opredeljenja za neku varijantu sintetičkog ili dualnog poreza – ocenjuje se da bi trebalo izabrati što jednostavniji model sa što manje poreskih stopa (najbolje dve poreske stope) i što manje poreskih oslobađanja. Naravno, i u slučaju Srbije opredeljenje za određeni poreski oblik kao okosnicu sistema oporezivanja dohotka građana ne isključuje mogućnost korišćenja nekih elemenata iz drugih modela oporezivanja.

Bez obzira na to koji poreski oblik se odabere – ocenjuje se da njegova efikasna primena zahteva detaljno upoznavanje javnosti sa karakteristikama poreza i efektima njegove primene na građane sa određenim nivoom dohotka. U suprotnom, nerazumevanje u javnosti, uz lobiranje interesnih grupa – mogu dovesti do formiranja snažnog otpora prema poreskoj reformi, a to može da dovede do odustajanja od osnovnih ideja reforme ili čak i od same reforme. Efikasna primena nekog od složenijih poreskih oblika (sintetički ili dualni) zahteva i temeljnu i relativno dugotrajnu pripremu poreske administracije.

Literatura

1. Altiparmakov, Nikola i Vesnić Bojana, (2007), „Reforma poreza na dohodak građana: misli globalno, deluj lokalno“, *Kvartalni monitor* br. 10.

2. Bird, Richard and Eric Zolt, (2005), „Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries“, ITP.

3. European Commission, (2009), "Taxation Trends in the EU, 2009 Edition" , Luxembourg.

4. Fridman, Milton, (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.

5. Genser, Bernd, (2006), „The Dual Income Tax: Implementation and Experience in European Countries“, Paper Presented at the Conference „Alternative Methods of Taxing Individuals“, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University

6. International Bureau for Fiscal Documentation, „European Tax Handbook 2008“, the Netherlands.

7. Keen, Michael et al, (2006), “Flat Taxes: Principles and Evidence“, International Monetary Fund Working Papar

8. Ministarstvo finansija Republike Srbije, (2009), „Bilten javnih finansija za decembar 2008. godine“, Beograd.

9. OECD, (2006), „Reforming Personal Income Tax”. Policy Brief.

10. Petrović, Pero, (2006), „Oporezivanje dohotka od kapitala: Evropska unija i zemlje u tranziciji“, *Finansije*, Vol. 61, br. 1-6.

11. Pirttilä, Jukka and Hakan, Selin, (2006), “How Successful is the Dual Income Tax? Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993”, Working Paper 2006:26, Uppsala University, Department of Economics.

12. Sorensen, Peter, Birch, (2001), „The Nordic Dual Income Tax – In or Out?”. Invited speech delivered at the meeting of Working Party 2 on Fiscal Affairs, OECD.

13. Zakon o porezu na dohodak građana, *Službeni glasnik RS* br. 24/2001, 80/2002, 135/2004, 62/2006, 65/2006, 10/2007, 7/2008, 7/2009, 31/2009, 44/2009).

14. Zee, Howell, (2005), „Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues and Comparative Country Development“. International Monetary Fund Working Paper, USA.

4. Poreski tretman finansijske štednje i osiguranja u Srbiji: teorija i praksa

Nikola Altiparmakov, *USAID projekat podrške ekonomskom razvoju Srbije*

Poreske stimulacije dugoročne štednje, naročito štednje za penziju, prisutne su u većini zemalja. Ekonomska teorija i empirijska iskustva nalažu oprez pri dizajniranju poreskih stimulacija ove vrste, jer se radi o regresivnim poreskim elementima čija efektivnost u praksi može biti diskutabilna. Odgovarajući sistem poreskih podsticaja mora uzeti u obzir karakteristike čitavog fiskalnog i ekonomskog sistema jedne države. Neophodno je dizajnirati poreske stimulacije koje jednako tretiraju funkcionalno ekvivalentne oblike finansijske štednje, bez favorizovanja ili diskriminacije različitih finansijskih instrumenata.

Uvod

U ovome radu ćemo bliže analizirati poreski tretman različitih finansijskih instrumenata dostupnih građanima Srbije. Prvi deo rada razvija teorijski okvir oporevizanja finansijskih instrumenata. Drugi deo predstavlja relevantne poreske i fiskalne aspekte koje treba uzeti u obzir pri dizajniranju okvira za oporezivanje finansijskih instrumenata, naročito pri odobravanju poreskih stimulacija za pojedine vidove finansijske štednje. Treći deo daje pregled internacionalne prakse u oblasti poreskih stimulacija štednje u izabranim zemljama. Četvrti deo sugeriše smernice konzistentnog okvira poreskih podsticaja u oblasti finansijske štednje i osiguranja lica u Srbiji. Zaključna razmatranja su izneta u petom delu.

1. Teorijski okvir oporezivanja finansijske štednje

Jedan od osnovih postulata pri dizajniranju uspešnog poreskog sistema je princip da *svaki dinar prihoda treba da bude oporezovan jedanput i samo jedanput*. Višestruko oporezivanje istog novca je indikator ne-efikasnog sistema, dok mogućnost da deo novca ne bude oporezovan ni na jednom stadijumu sugeriše potencijalno slabo dizajniran poreski sistem. U slučaju štednje građana putem finansijskih instrumenata razlikujemo tri osnovne faze/stadijuma na kojima je moguće oporezovati štedna sredstva:

1) Faza uplate – predstavlja momenat kada građani višak sredstava (gotovog novca) koji su zaradili svojim radom odlučuju da štede putem određenog finansijskog instrumenta. Može se raditi o polaganju sredstava na štedni račun u banci, uplati premije za životno osiguranje, uplati sredstava u privatni penzijski/investicioni fond, ili kupovini neke hartije od vrednosti.
2) Faza akumulacije – predstavlja rast štednih sredstava poverenih finansijskom posredniku/instrumentu, u vremenskom periodu između inicijalne uplate sredstava i konačnog povlačenja sredstava.
3) Faza isplate – nastupa pri povlačenju štednih sredstava iz finansijskog instrumenta i njihovog pretvaranja u gotov novac.

Tokom svake od pomenutih faza štednje moguće je oporezovati određeni deo sredstava, pri tom vodeći računa o principu da svaki dinar bude oporezovan tačno jedanput.

Na primer, u slučaju standardne štednje u banci, faza uplate je oporezovana (građani sredstva deponuju iz svoje neto plate, nakon plaćenih poreza i doprinosa na zarade), pripis kamate je oporezovan tokom faze akumulacije (banke automatski plaćaju odgovarajući iznos poreza po odbitku), dok je faza isplate (povlačenja novca sa bankovnog računa) oslobođena oporezivanja. Ovakav model oporezivanja se u stručnom žargonu naziva PPO: porez – porez – oslobađanje.

Drugi primer bi bila štednja putem kupovine deonica na berzi. Faza uplate je oporezovana (građani kupuju deonice iz svojih neto prihoda nakon oporezivanja), faza akumulacije je oslobođena oporezivanja (kapitalni dobici se ne oporezuju tokom nastajanje već tek tokom realizacije), a faza isplate je oporezovana – ali samo deo novca koji predstavlja kapitalni dobitak u odnosu na inicijalno uložena sredstva. Ovakav model oporezivanja se u stručnom žargonu naziva POP: porez – oslobađanje – porez.

U zavisnosti od prirode finansijskog instrumenta, standardni pristupi oporezivanju prate PPO ili POP model. U velikom broju zemalja je u slučaju dugoročnih štednih instrumenata prisutan OOP model: faza uplata je (do određenog iznosa) oslobođena poreza na zarade, faza akumulacije je takođe oslobođena poreza, dok se pri fazi isplate oporezuje čitava vrednost štednje. S obzirom na postojanje progresivnih sistema poreza na dohodak u značajnom broju (naročito zapadnih) zemalja, OOP model zapravo poreski stimuliše dugoročnu štednju –građani tokom karijere štede novac koji bi bio oporezovan višim poreskim stopama od stopa koje važe nakon penzionisanja, kada se oporezivi prihodi građana najčešće smanjuju i podležu nižim poreskim stopama.

U poslednje vreme se u praksi sreće stimulisanje dugoročne štednje POO modelom, pri čemu se ne odobrava nikakav poreski stimulans pri uplati, ali se akumulirana sredstva više ne oporezuju ni u jednoj fazi štednje. Ovaj model poreske stimulacije nije u skladu sa principom da se svaki dinar prihoda oporezuje tačno jedanput, jer se štedni prinosi uopšte ne oporezuju. Pa ipak, pojedine zemlje su se poslednjih godina odlučile da, pored već postojećih OOP modela, uvedu i POO modele dugoročne štednje i ostave mogućnost građanima da se opredele za poreski model štednje koji im najviše odgovara.[1]

2. Fiskalni aspekti poreskih stimulacija finansijkih instrumenata

Dizajn odgovarajućeg okvira za oporezivanje finansijskih instrumenata, naročito u domenu poreskih stimulacija, zahteva da se uzmu u obzir aspekti čitavog poreskog i fiskalnog sistema države. U tom smislu, neophodno je analizirati pojedine odredbe sa aspekata poreske konzistentnosti, poreske pravičnosti i troškova poreskog administriranja.

- **Poreska konzistentnost** nalaže da poreski okvir bude dizajniran tako da ne ostavlja prostora za poreske arbitraže ili izbegavanje poreza. Poreske odredbe ne bi smele da dozvoljavaju da građani smanjuju svoje poreske obaveze time što bi svoju štednju formalno prijavljivali na jedan ili drugi način. Neophodno je uspostaviti konzistentan poreski tretman svih (funkcionalno) ekvivalentnih oblika štednje, bez obzira na njihovu formu. Na primer, ako se poreski ne stimuliše štednja u bankama, ne postoji opravdanje za poresko stimulisanja štednje putem životnog osiguranja.

- **Poreska pravičnost** nalaže da građani sa istim nivoom prihoda podležu istoj poreskoj stopi (horizontalna pravičnost), odnosna da građani sa višim nivoom prihoda podležu višoj poreskoj stopi (vertikalna pravičnost ili progresivnost) i na taj način podržavaju koheziju društva. Poreske stimulacije štednje su regresivne odredbe jer predstavljaju transfer sredstava od „siromašnijih" ka „bogatijim" slojevima društva. Naime, ove poreske olakšice koriste samo građani sa nadprosečnim dohotcima koji su u mogućnosti da štede, dok teret finansiranja ovih olakšica snose svi građani. Otuda poreska (ne)pravičnost nalaže maksimalnu pažnju pri dizajniranju poreskih stimulacija štednje i usklađivanje ovih poreskih odredbi sa ostatkom fiskalnog sistema države.

1 Ako zanemarimo potencijalno progresivne stope poreza na dohodak, modeli OOP i POO zapravo obezbeđuju uporedive poreske prihode u smislu neto sadašnje vrednosti novca. Razlika je u vremenskom periodu kada država prikuplja poreske prihode – na početku štednog ciklusa ili na kraju.

- **Troškovi poreskog administriranja** se odnose na troškove koje imaju poreske vlasti pri implementaciji poreskih zakona i na troškove koje snose privredni subjekti pri ispunjavanju zakonskih normi. Sistem poreskog tretmana finansijskih instrumenata potrebno je dizajnirati tako da se minimizuju administrativni troškovi za poreske vlasti, privredne subjekte i građane. Trenutni sistem poreza na dohodak građana u Srbiji bazira se na cedularnoj strukturi i realno je očekivati da će cedulatna struktura ostati na snazi u doglednoj budućnosti. Otuda je poreski tretman finansijkih instrumenata i eventualne poreske stimulacije potrebno osmisliti tako da se u praksi poreski prihodi prikupljaju *po odbitku* od isplatioca prihoda.

S obzirom da poresko stimulisanje štednje ima regresivan karakter, postavlja se pitanje da li je uopšte opravdano uvoditi ovakve elemente u poreski sistem? Naročito ako se ima u vidu da je zbog globalne mobilnosti kapitala većina država u poslednjih dvadesetak godina smanila poreske stope na finansijsku štednju u odnosu na ostale oblike dohotka građana.

Kao opravdanje za poreske stimulacije štednje, često se iznosi tvrdnja da se na ovaj povećava ukupan obim nacionalne štednje, što stimuliše investicije i ubrzava privredni rast. Međutim, brojna ekonometrijska istraživanja širom sveta, a naročito u Sjedinjenim Državama, nisu uspela da dokažu da je uvođenje poreskih olakšica za dugoročnu štednju zaista i rezultovalo osetnim povećanjem ukupnog nivoa nacionalne štednje. Naprotiv, ekonometrijska istraživanja su pokazala da je osnovna posledica poreskih olakšica preraspodela štednih portfelja stanovništva – učešće poreski privilegovane štednje se povećalo na uštrb štednje koja nije uživala poreske privilegije. Ukupan nivo nacionalne štednje ostao je nepromenjen (Engen et al, 1996; Besley and Meghir, 1998; Attanasio et al, 2004 ; Ayuso et al, 2007).[2]

U kontektstu poreskih stimulacija neophodno je imati u vidu fenomen miopije – kratkovidosti građana pri donošenju odluka. Usled miopije, većina građana nije u stanju da blagovremeno krene sa planiranjem dugoročne štednje za starost ili da se blagovremeno osigura od različitih rizika kojima su izloženi. Ukoliko bi poreske stimulacije rezultovale „odgovornijim" ponašanjem bogatijih slojeva društva i njihovom blagovremenom štednjom za starost, mogli se ostvariti pozitivni efekti na društvo u celini – jer bi se stvorilo više prostora prostora za vođenje progresivnije fiskalne politike prema siromašnijim slojevima društva.

2 Za razliku od tradiconalnog Solow modela rasta, koji je označavao nacionalnu štednje kao ključnu determinantu dugoročnog rasta, moderne teorije endogenog rasta sugerišu da je nivo štednje samo jedna, ne nužno ključna, determinanta dugoročnog rasta. Tehnološki razvoj takođe može da ključno opredeli dugoročnu strukturu ekonomskog rasta.

Sa empirijske strane, teško je proceniti koliko su poreski podsticaji u razvijenim zemljama bili uspešni pri promeni ponašanja građana, naročito ako se uzme u obzir da je njihov glavni efekat bila prekompozicija štednih portfelja, a ne povećanje ukupne nacionalne štednje.

Česte zablude u vezi poreskih stimulacija

U široj javnosti se razvoj berze (tržišta kapitala) navodi kao razlog za ukidanje poreza na kapitalnu dobit pri trgovini hartijama od vrednosti. Međutim, ne postoje ekonomski razlozi koji bi opravdali tvrdnju da razvoj berze ili tržišta kapitala, per se, omogućava brži privredni rast. Šta više, veliki broj stručnjaka, uključujući Frederic Mishkina i Joseph Stiglitza, su mišljena da bi zemlje u razvoju pre svega trebalo da razvijaju indirektne mehanizme finansiranja, jer je slabosti funkcionisanja tržišta kapitala (asimetrične informacije, moralni hazard) daleko teže otkloniti ili ublažiti u zemljama u razvoju nego recimo u Sjedinjenim Državama.

Takođe, u široj javnosti se često može čuti da visoko razvijene zemlje Zapadne Evrope i Severne Amerike imaju visoko razvijenu industriju životnog osiguranja. Iz ove činjenice, moglo bi se pogrešno zaključiti da je neophodno industriji životnog osiguranja odobriti poreske olakšise kako bi se što brže razvila, što bi trebalo da dovede do sveukupnog razvoja privrede. Međutim, osnovni ekonometrijski princip sugeriše da se iz korelacije dve slučajne promenljive ne može, bez dodatnih informacija, zaključivati o uzročnoj vezi između pomenutih promenljivih. Tako u slučaju korelacije životnog osiguranja i privrednog razvoja, postoji jaka uzročna veza od privrednog razvoja ka životnom osiguranju. Sa industrijskim i privrednim razvojem, raste mogućnost i potreba za uslugama životnog osiguranja. Uostalom, Bizmarkov sistem socijalnog osiguranja je i nastao kao odgovor na promenjene društvene uslove usled industrijske revolucije.

Principi slobodnih tržišta sugerišu da će se finansijske delatnosti za kojima postoji društvena i/ili ekonomska potreba razviti sami od sebe – bez ikakvih poreskih olakšica. Zaista, bankarski sektor dominara istočnom (pa i zapadnom) Evropom, a da pritom ne uživa nikakve poreske olakšice.

I pored svih teorijskih i empirijskih dilema kada su u pitanju poreske stimulacije dugoročne štednje, činjenica je da u većini zemalja postoje

poreske stimulacije za penzijsku štednju. Poreske stimulacije penzijske štednje predstavljaju najznačajnije poreske olakšice dostupne građanima, a u pojedinim zemljama – i jedine dostupne (Whitehouse, 2000).[3] Otuda možemo zaključiti da je trenutna internacionalna praksa na stanovištu da poresko stimulisanje penzijske štednje može umanjiti negativne posledice miopije građana i dovesti to optimalnije alokacije resursa u ekonomiji.

U ostatku rada ćemo nastaviti sa analizom optimalnog dizajna poreskih stimulacija penzijske štednje. Kako bi se ostvarili ukupni pozitivni efekti na društvo i ekonomiju, poreski podsticaji moraju biti dobro usklađeni sa ostatkom fiskalnog sistema i dizajnirani da zaista utiču na promenu miopijskog ponašanja građana, a ne da jednostavno predstavljaju dodatni benefit građanima koji bi ionako štedeli za starost. Bilo kakvo poresko stimulisanje štednje koje nema dugoročni penzijski karakter bi, u postojećim uslovima u Srbiji, predstavljalo izuzetno regresivne odredbe, neprihvatljive sa stanovišta poreske i fiskalne pravičnosti.[4]

3. Komparativna međunarodna praksa

Najveći broj zemalja dobrovoljnu štednju za starost stimuliše OOP modelom. Od 30 zemalja članica OECD, čak 22 države prate OOP model – u potpunosti ili u najvećoj meri. Kanada, Finska, Grčka, Island, Luxemburg, Holandija, Norveška, Poljska, Španija, Švajcarska, Velika Britanija i Sjedinjene Države dosledno prate OOP model. Austrija, Belgija, Francuska, Nemačka, Irska, Japan, Korea, Meksiko, Portugal i Slovačka takođe u najvećoj meri prate OOP model, s tim što postoje delimične poreske olakšice pri povlačenju sredstava penzijske štednje (Antolin et al, 2004). Kako bi se ograničila regresivnost poreskih stimulacija, propisani su maksimalni godišnji neoporezivi iznosi penzijske štednje - kao maksimalni procenat zarade i/ili kao maksimalni nominalni iznos. Tabela 1 prikazuje maksimalne iznose neoporezive penzijske štednje koje su građani mogli da ostvare u izabranim zemljama u 2008. godini.[5]

3 Jedino se poreske olakšice pri uzimanju stambenih kredita u pojedinim zemljama (SAD, Velika Britanija, Kanada, Nemačka) mogu uporediti sa obimom poreskih podsticaja za penzijsku štednju. S obzirom da je fokus ovog rada poreski tretman štednje, nećemo se osvrtati na oblast stimulisanja stambenih kredita.

4 Na primer, u pojedinim državama su prisutne poreske olakšice za štednju namenjenu školovanju dece. Ovakve odredbe ne bi bile prikladne u Srbiji koja ima javni sistem besplatnog obrazovanja.

5 Podaci u Tabeli 1 isključuju eventualne poreske olakšice u okviru penzijskih planova poslodavaca i tzv. drugog sloja penzijskog osiguranja.

Tabela 1– Maksimalni iznosi neoporezivih uplata za penzijsku štednju u OOP modelu

Država	Maksimalni % zarade	Maksimalni iznos	
		Nominalno	% BDPpc
Kanada	18.0%	20,000 CND	50.0
Sjedinjene Drzave		15,500 USD	33.0
Velika Britanija		7,200 GBP	30.5
Italija	12.0%	5,165 EUR	19.5
Austrija	10.0%		
Hrvatska		12,000 HRK	15.6
Slovenija	5.8%	2,600 EUR	14.0
Nemačka	5.6%	2,800 EUR	9.2
Rumunija		200 EUR	3.7
Norveska		15,000 NOK	3.2

*Neoporezivi limit u Nemačkoj iznosi 2000 EUR, odnosno 4% zarade, ali su podaci u Tabeli 1 korigovani za prosečan iznos državne subvencije koja se takođe odobrava za dobrovoljnu penzijsku štednju.
**Italija ne prati dosledno OOP princip jer se prinosi penzionih fondova delimično oporezuju.
*** U slučaju Hrvatske, navedeni iznos predstavlja zajednički limit za dobrovoljnu penzijsku štednju i dobrovoljno dodatno zdravestveno osiguranje.

Izvor: Kalkulacije autora, www.pensionfundsonline.co.uk

Poreske stimulacije dobrovoljne penzijske štednje očigledno značajno variraju od države do države. Međutim, moguće je primetiti empirijsku pravilnost – obim regresivnih poreskih stimulacija je veći u zemljama koje imaju progresivnije i/ili skromnije javne penzijske sisteme. Tako su najznačajniji poreski podsticaji, u odnosu na bruto domaći proizvod po glavi stanovnika (BDPpc), prisutni u anglosaksonskim zemljama koje prate Beveridžov model penzijskog osiguranja. Sa druge strane, poreske stimulacije su značajno manje u kontinentalnoj Evropi gde (još uvek) dominira Bizmarkov model penzijskog osiguranja.[6] Važno je primetiti da Kanada omogućuje najveći obim regresivnih poreskih stimulacija, ali i obezdbeđuje najviši stepen progresivnosti javnog penzijskog sistema. Naime, pored Beveridžovog *prvog stuba*, Kanada je implementirala i tzv. *nulti stub* penzijskog osiguranja po kome država svim građanima starijim od 65 godina koji nemaju druge izvore prihoda – obezdbeđuje minimalnu penziju dovoljnu da se

6 Beveridžov model karakteriše znatno veće prisustvo redistrubutivnih elemenata i viši nivo progresivnosti u odnosu na Bizmarkov model. Dok Bizmarkov model obezbeđuje pokriće nad-prosečnih prihoda, u Beveridžovom modelu građani su sami odgovorni da planiraju privatnu penzijsku štednju kako bi pokrili nad-prosečne prihode u toku radnog veka.

pokriju osnovne egzistencijalne potrebe. Takođe, tokom fiskalnih reformi 2004. godine, Velika Britanija je paralelno sa povećanjem poreskih stimulacija privatne penzijske štednje, značajno povećala i redistributnivne i progresivne elemente javnog penzijskog sistema.

Optimalni obim poreskih stimulacija penzijske štednje je česta tema društvenih i stručnih polemika u mnogim državama. Tako su Sjedinjene Države i Japan 1986. godine sprovele poresku reformu koja je značajno smanjila preferencijalni poreski tretman penzijske štednje. Sa druge strane, od 2000. godine, Kanada, Velika Britanija i Italija su značajno povećale poreske stimulacije penzijske štednje.[7] Gubitci poreskih prihoda po osnovu preferencijalnog tretmana penzijske štednje značajno variraju između država, u skladu sa različitim obimom poreskih stimulacija. Očekivano, najveće gubitke poreskih prihoda beleže Kanada, Velika Britanija i Sjedinjene države – preko 3% ukupnih poreskih prihoda. Sa druge strane, Španija i Portugalija beleže relativno niske gubitke prihoda – oko 0.1% ukupnih poreskih prihoda (Whitehouse, 2000).

Poreske stimulacije penzijske štednje se odobravaju finansijskim instrumentima sa različitim karakteristikama rizika i očekivanih prihosa, poput bezrizične štednje u bankama i osiguravaćim društvima ili štednje u penzijskim fondovima gde osiguranici preuzimaju, u većoj ili manjoj meri, investicioni rizik.[8] Najveći broj zemalja mogućava da se OOP poreske stimulacije koriste za uplatu doprinosa u dobrovoljne penzijske fondove ili uplatu premija za penzijsku štednju putem životnog osiguranja. U pojedinim zemljama, poput Sjedinjenih Država ili Kanade, građani ne mogu da poreske stimulacije koriste za štednju putem životnih osiguranja, ali su zato u mogućnosti da bez-rizični oblik penzijske štednje ostvare putem poreski stimulisane štednje u bankama.

Poreski tretman životnog osiguranja

Premija osiguranja života se sastoji od dela kojim se pokriva osigurani rizik (smrt, invalidnost, nezgoda) i dela koji predstavlja štednju. Kod standardnih polisa (mešovitog) životnog osiguranja koje se najčešće sreću u praksi, štedni deo premije je izrazito dominantan – oko 85% za starije radnike, odnosno 90 do 95% za mlađe radnike. Takođe, životno osiguranje je širok pojam koji uključuje i polise

7 Pored postojećih OOP modela, Sjedinjene Države i Kanada su u poslednjoj deceniji građanima stavile na raspolaganje i POO modele dugoročne štednje – Roth Individual Retirement Saving u SAD, odnosno Tax-Free Saving Accounts u Kanadi. Putem POO modela, građani mogu štedeti do 5,000 USD godišnje (10.5% BDPgs), a građani Kanade do 5,000 CND (12.5% BDPpc).

8 Mnoge države propisuju maksimalnu rizičnost finansijskih proizvoda koji se mogu kvalifikovati za poreske stimulacije.

u trajanju od 3 godine, ali i polise u trajanju od 40 godina. Otuda nije praktično uvoditi poreske stimulacije životnog osiguranja *per se*, jer bi poreske stimulacije kratkoročne štednje putem životnog osiguranja predstavljale poresku arbitražu u odnosu na kratkoročnu štednju u bankama koja se regularno oporezuje. Najveći broj zemalja je uveo ciljane poreske olakšice koje se odnose samo za polise osiguranja koje ispunjavaju određene uslove. Kao i sa stimulacijama penzijske štednje, postoje dileme i kada je u pitanju efektivnost poreskih stimulacije životnih osiguranja (Jappelli i Pistaferri, 2001).

Najznačajnije poreske podsticaje ostvaruju dugoročne polise osiguranja koje ispunjavaju relevantne kriterijume da se mogu smatrati penzijskom štednjom i uživati preferencijalni OOP tretman. Polise životnog osiguranja koje ne ispunjavaju kriterijume penzijske štednje, ali predstavljaju dugoročne oblike štednje, u pojedinim zemljama uživaju poreske olakšice u vidu POO modela. Tako se u Austriji odobrava POO model polisama životnog osiguranja dužim od 20 godina, u Bugarskoj dužim od 15 godina, a u Sloveniji polisama osiguranja dužim od 10 godina. Dugoročne polise životnog osiguranja uživaju POO tretman i u Sjedinjenim Državama i Kanadi, ali samo ukoliko ne uključuju elemente investicionog rizika. Polise koje izlažu osiguranike investicionom riziku, poput *unit-link* ili *variable annuity* polisa, su podložne standardnom POP tretmanu.

Pored poreskih olakšica za dugoročnu štednju putem životnog osiguranja, u praksi se mogu sresti i poreski podsticaji za čisto-riziko osiguranje, kako bi se stimulisalo odgovornije ponašanje građana. Tako građani Austrije mogu ostvariti poreske olakšice u slučaju čistog-riziko osiguranja. Takođe, građani Francuske u okviru sintetičkog poreza na dohodak ostvaruju poreski kredit u visini od 25% dela premije kojom se pokriva osigurani rizik (poreski kredit se ne odnosi na dominantni deo premije koji predstavlja štednu komponentu).

Interesantno je da pojedine države, poput Austrije, Slovenije ili Italije, naplaćuju poseban porez na premije životnog osiguranja, čiji je cilj da se nadoknade „izgubljeni" poreski prihodi usled izuzeća industrije osiguranja iz PDV sistema.

4. Konzistentan okvir poreskih olakšica za Srbiju

Vlada Srbije je u decembru 2009. godine usvojila izmene Zakona o porezu na dohodak građana kojima je propisana jedinstvena poreska stopa od 10% na sve oblike finansijske štednje – prihodi po osnovu kamata, osiguranja lica, dividendi i kapitalne dobiti. Na ovaj način je ustanovljen konzisten poreski tretman različitih finansijskih oblika štednje i otklonjene su pojedine poreske nedoslednosti koje su

postojale u prošlosti.[9]

Prihodi od kamata se oporezuju standardnim PPO modelom, dok se prihodi od osiguranja lica oporezuju standardnim POP modelom (u fazi isplate se oporezuje samo pripisana dobit). Posebnu pažnju zavređuje poreski tretman penzijske štednje.

Uplate za penzijsku štednju, do 3.528 dinara mesečno, su oslobođene oporezivanja. Faza akumulacije se ne oporezuje. Pri isplati sredstava putem jednokratne ili programirane isplate, oporezuje se kapitalna dobit – odnosno, oporezuje se akumulirana štednja umanjena za uplaćene doprinose indeksirane sa inflacijom. Radi se dakle o modelu koji je značajno povoljniji od standardnog OOP modela, jer se doprinosi, indeksirani za inflaciju, ne oporezuju ni na jednom stadijumu štednje.[10] Povlačenje sredstava penzijske štednje putem kupovine anuiteta životnog osiguranja je kompletno oslobođeno oporezivanja – OOO model.

Možemo zaključiti da se na penzijsku štednju u Srbiji efektivno primenjuje OOO model, koji ne oporezuje sredstva ni na jednom stadijumu štednje, izuzev delimičnog oporezivanja u slučaju jednokratnih ili programiranih isplata. Iako OOO model očigledno krši poreski princip da se svaki dinar prihoda oporezuje tačno jedanput, u Delu 3 smo videli da se i u internacionalnoj praksi mogu sresti slučajevi kršenja ovog poreskog principa. Otuda se postojeće rešenje ne može, samo po ovom osnovu, okarakterisati kao neprimereno. Međutim, pri komparativnom poređenju poreskih tretmana štednje, veoma je važno imati u vidu da Srbija ima OOO model, koji je „poreski darežljivi" od standardnog OOP modela.

Ključni problem aktuelnih poreskih stimulacija penzijske štednje je njihova ograničena primena na uzan krug finansijskih oblika. Naime, samo doprinosi u dobrovoljne penzijske fondove i premije dobrovoljnog penzijskog osiguranja su oslobođenje oporezivanja. Međutim, u oblasti osiguranja ne postoji odgovarajuća zakonska regulativa koja bi tačno definisala oblast dobrovoljnog penzijskog osiguranja, što onemogućava osiguravajuća društva da koriste postojeće poreske olakšice. Otuda je neophodno u okviru Zakona o porezu na dohodak definisati minimum uslova koje ugovori o životnom osiguranju moraju ispunjavati kako bi se u poreskom smislu smatrali penzijskim osiguranjem i stekli prava korišćenja postojećih poreskih olakšica. Ovaj minimum bi uključivao uslove poput minimalne dužine trajanja osiguranja (20 do 30 godina), minimalne starosne dobi

9 Poreska stopa od 10% je izabrana kako bi se poreski tretman finansijske štednje izjednačio sa poreskim tretmanom dobiti preduzeća. U narednom periodu, prihod od osiguranja lica bi trebalo isključiti iz godišnjeg oporezivanja, s obzirom da ovaj prihod predstavlja jedini oblik finansijske štednje koji je trenutno uključen u oporezivu osnovicu godišnjeg poreza.

10 Osnovica poreza na kapitalnu dobit za osiguranika koji je redovno štedi 40 godina iznosi oko 50% ukupne akumulirane štednje. Poreska osnovica se smanjuje sa smanjenjem perioda penzijske štednje.

za raspolaganje sredstvima koja bi bila usaglašena sa Zakonom o dobrovoljnim penzijskim fondovima, minimalan iznos osigurane sume u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju i dr.[11]

Iznos poreskih podsticaja

Pri razmatranju pitanja koliki je obim poreskih podsticaja penzijske štednje primeren za Srbiju, odgovarajuću referentnu tačku predstavljaju države kontinentalne Evrope koje, kao i Srbija, imaju javne penzijske sisteme Bizmarkovog tipa. Pri tom, neophodno je imati u vidu da se podaci u Tabeli 1 odnose na OOP model oporezivanja. U zavisnosti od poreskih stopa u pojedinim zemljama, podatke iz Tabele 1 je potrebno u proseku umanjiti za oko 25% kako bi se dobili iznosi uporedivi sa OOO modelom koji je prisutan u Srbiji.

Tokom 2009. godine, građani Srbije su imali mogućnost da maksimalno 3.528 dinara mesečno odvajuju za penzijsku štednju, bez oporezivanja. Radi se iznosi koji predstavlja 8% prosečne (bruto) zarade u Republici, odnosno oko 10.5% bruto domaćeg proivoda po glavi stanovnika. Gubitak javnih prihoda (poreza na zarade i doprinosa) po osnovu neoporezivog iznosa dobrovoljne penzijske štednje iznosio je oko jedne milijarde dinara u 2009. godini.[12] Gubitak javnih prihoda po ovom osnovu će se povećavati u narednim godinama zbog očekivanog većeg značaja privatne penzijske štednje i oporavke srpske ekonomije.

Možemo zaključiti da je trenutni obim poreskih stimulacija penzijske štednje u Srbiji uporediv sa evropskom praksom, naročito uzimajući u obzir da je nivo privrednog razvoja Srbije značajno ispod evropskog proseka. Dva su osnovna razloga koja sprečavaju značajnije poreske stimulacije penzijske štednje u Srbiji u narednom periodu. Prvi razlog je pomenuti nizak nivo privrednog razvoja, koji ograničava mogućnosti države da prebrodi gubitak javnih prihoda usled značajnijih poreskih stimulacija. Drugi razlog je izrazito neravnomerna raspodela nacionalnog dohotka u Srbiji - nezaposlenost iznosi preko 15%, dok 20% registrovanih radnika prima zaradu oko minimalne. U ovakvim uslovima, sa aspekta poreske pravičnosti bi bilo neprihvatljivo dalje povećanje regresivnih poreskih odredbi, poput većih stimulacija penzijske štednje.

---

11 Biće neophodno razmotriti proširenje postojećih poreskih olakšica ukoliko se u budućnosti na srpskom tržištu pojave alternativni finansijski oblici koji ispunjavaju funkciju dugoročne štednje za penziju. U tom smislu, pomenuto da dugoročna štednja u bankama predstavlja kvalifikovani oblik penzijske štednje u pojedinim državama.

12 Počev od 2010. godine, godišnji budžetski zakon Republike Srbije će sadržati zvanične procene gubitka javnih prihoda po osnovu različitih poreskih podsticaja prisutnih u poreskom sistemu.

Glavni nedostatak trenutnih poreskih stimulacija penzijske štednje u Srbiji je taj što se maksimalni godišnji neoporeziv iznos usklađuje sa rastom cena, umesto sa rastom zarada. Naime, kako bi građani mogli da planiraju svoju privatnu štednju za penziju, neophodno je da redovno štede određeni procenat svoje zarade. Otuda je u narednom periodu potrebno preći na indeksaciju neoporezivih iznosa sa rastom zarada.

Poreske stimulacije osiguranja

S obzirom da bi se životna osiguranja sa dugoročnom štednom komponentom kvalifikovala za poreske olakšice penzijske štednje, ne bi bilo potrebe za dodatnim stimulisanjem štednje putem polisa životnog osiguranja. Međutim, bilo bi potrebno razmotriti poreske stimulacije za osiguranje od rizika, pre svega zdravstvenog.[13] U tom smislu, važno je primetiti da premije dobrovoljnog dodatnog zdravstvenog osiguranja u potpunosti predstvljaju sredstva za pokrivanje osiguranog rizika, odnosno ne sadrže štednu komponentu putem koje bi moglo doći do regresivne redistribucije dohotka – od „siromašnih" ka „bogatim" slojevima stanovništva. Stimulisanje dodatnog zdravstvenog osiguranja se dakle može smatrati stimulisanjem odgovornijeg ponašanje građana.

Ipak, poreske stimulacije dodatnog zdravstvenog osiguranja u određenoj meri predstavljaju regresivne odredbe – jer samo građani sa natprosečnim primanjima mogu sebi da priušte dodatno zdravstveno osiguranje. Otuda je neophodno ograničiti ukupno povećanje regresivnosti poreskog sistema pri eventualnom uvođenju stimulacija privatnog zdravstvenog osiguranja. Jedan od mogućih pristupa bi bio da se primenjivost postojećeg neoporezivog iznosa za dobrovoljnu penzijsku štednju proširi i na dobrovoljno zdravstveno osiguranje. Na ovaj način, građanima bi se ostavila mogućnost da poreske stimulacije, po sopstvenom nahođenju, koriste za dobrovoljnu penzijsku štednju ili zdravstveno osiguranje. Međutim, limitiran iznos poreske olakšice bi onemogućio da građani istovremeno i penzijsku štednju i dodatno zdravstveno osiguranje ostvare po poreski privilegovanim uslovima, tako da ne bi došlo do povaćanje ukupne regresivnosti poreskog sistema.[14]

13 Odobravanje poreskih kredita za uplaćene premije za pokriće rizika, kao što je slučaj u Francuskoj, bilo bi teško izvodljivo u okviru cedularnog sistema poreza na dohodak u Srbiji.

14 Na primer, u Hrvatskoj je primenjen pristup zajedničkih poreskih podsticaja za dobrovoljnu penzijsku štednju i dobrovoljno zdravstveno osiguranje.

5. Zaključna razmatranja

U kontekstu slobodne tržišne ekonomije, jedino opravdanje za uvođenje poreskih stimulacija može biti sub-optimalna tržišna alokacija usled miopije građana. U ovom kontekstu, internacionalna praksa sugeriše postojanje poreskih stimulacija za dugoročnu penzijsku štednju.

Konzistentant okvir podrazumeva da poreske stimulacije moraju biti ciljane na ispunjavanje funkcija, a ne na promovisanje bilo kog pojedinačnog finansijskog oblika *per se*. U tom smislu, aktuelno stanje regulative u Srbiji neopravdano poreski favorizuje dobrovoljne penzijske fondove. Neophodno je omogućiti da životna osiguranja sa odgovarajućim karakteristikama dugoročne štednje koriste postojeće poreske stimulacije penzijske štednje. Na ovaj način bi se otklonila nekonzistentna struktura poreskih stimulacija, a građanima dala mogućnost da štede za penziju u skladu sa svojim afinitetima prema riziku i očekivanim prinosima.

Pored stimulacija penzijske štednje, bilo bi uputno razmotriti mogućnosti za poresku stimulaciju dodatnog zdravstvenog osiguranja. Međutim, pri razmatranju uvođenja novih poreskih stimulacija, pored efekata gubitka javnih prihoda, neophodno je razmotriti i redistributivne efekte. Imajući u vidu značajnu neravnomernost raspodele nacionalnog dohotka u Srbiji, neophodno je paziti da ne dođe do osetnog povećanja obima regresivnih poreskih odredbi.

Reference

Attanasio, Orazio, James Banks and Matthew Wakefield (2004), "Effectiveness of Tax Incentives to Boost (Retirement) Saving: Theoretical Motivation and Empirical Evidence", Institute for Fiscal Studies, United Kindgom

Antolin, Pablo, Alain de Serres and Christine de la Maisonneuve (2004), "Long-term budgetary implications of tax-favoured retirement saving plans", OECD Economic Studies No. 39

Ayuso, Juan, Juan Jimeno and Ernesto Villanueva (2007), "The Effects of the Introduction of Tax Incentives on Retirement Savings", Banco de Espana

Besley, Timothy and Costas Meghir (1998), „Tax Based Savings Incentives", London School of Economics Working Paper, United Kingdom

Börsch-Supan, Axel (2004), "Mind the gap: the effectiveness of incentives to boost retirement saving in Europe", OECD Economic Studies No. 39

Engen, Eric, William Gale and John Scholz (1996), „The Illusory effects of Saving Incentives on Saving", Journal of Economic Perspectives

Rosen, Harvey and Ted Gayer (2008), „Public Finance, 8th edition", McGraw-Hill Irwin

Jappelli, Tullio and Luigi Pistaferri (2002), „Tax Incentives for Household Saving and Borrowing", Center for Studies in Economics and Finance, Italy

Jappelli, Tullio and Luigi Pistaferri (2001), „Tax Incentives and the Demand for Life Insurance: Evidence from Italy", Center for Studies in Economics and Finance, Italy

Poterba, James (2001), "Taxation and Portfolio Structure: Issues and Implications", in *Household Portfolios*, MIT Press

Poterba, James, Steven Venti and David Wise (1996), „Do Retirement Saving Programs Increase Saving? Reconciling the evidence.", National Bureau of Economic Research

Yoo, Kwang-Yeol and Alain de Serres (2004), "Tax treatment of private pension savings in OECD countries", OECD Economic Studies No. 39

Whitehouse, Edward (2006), „New indicators of 30 OECD countries pension systems", OECD Social Policy Division

Whitehouse, Edward (2000), „The Tax Treatment of Funded Pensions", Axia Economics, United Kingdom

5. Unapređenje performansi poreskog sistema Srbije kroz reformu poreza na dobit

Saša Randelović, *Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu*

Reforme sistema poreza na dobit preduzeća u Srbiji sprovedene od 2001. godine, imale su za cilj da se kroz sniženje poreske stope i širenje sistema poreskih olakšica, utiče na unapređenje investicione atraktivnosti zemlje. Sniženje efektivne stope poreza na dobit do određenog nivoa može imati pozitivan uticaja na priliv stranih direktnih investicija i privredni rast. U ovom radu izvršena je analiza neophodnih promena u sistemu oporezivanja dobiti preduzeća u Srbiji koje bi, uz očuvanje poreske konkurentnosti zemlje, sistem učinile jednostavnijim, alokativno neutralnijim, a poreske rashode manjim. Zaključak je da bi reforma sistema poreza na dobit u Srbiji trebalo da bude fokusirana na: zamenu postojećeg heterogenog i složenog sistema poreskih olakšica jedinstvenim sistemom investicionog poreskog kredita, dalje fino podešavanje pravila za utvrđivanje poreske osnovice, kao i na dalje anti evaziono normiranje pravila za oporezivanje repatrijacije profita.

Uvod

Reforma poreskog sistema Srbije, suštinski započeta 2001. godine, implicirala je značajne promene u domenu oporezivanja potrošnje (PDV, akcize, carine), dok u domenu oporezivanja faktora proizvodnje (porez na dobit preduzeća, porez na dohodak građana) nije izvršen radikalan zaokret.

U Srbiji se primenjuje standardni model oporezivanja dobiti preduzeća, koji podrazumeva oporezivanje korigovane dobiti iskazane u bilansu uspeha. Suština promena sprovedenih od 2001. godine u domenu oporezivanja dobiti preduzeća svodi se na značajno redukovanje poreske stope (sa 20% na 14% u 2003. godini, 12,33% u 2004. godini i konačno 10% od 2005. godine) i širenje broja poreskih olakšica. Osnovni cilj pomenutih promena ogledao se u privlačenje stranih direktnih investicija kroz agresivnu poresku konkurenciju. Iako je u periodu od 2003. do 2005. godine Srbija bila pionir u regionu kada je reč o snižavanju stope poreza na dobit, te mere nisu rezultirale očekivanim odgovorom stranih investitora. Mogućnosti za efektuiranje ove komparativne prednosti postajale su sve manje, jer su i druge zemlje regiona značajno snizile svoje poreske stope. Stoga se sada opravdano postavlja pitanje da li je postojeći sistem poreza na dobit preduzeća u Srbiji odgovarajući ili je moguće njegovim redizajniranjem ostvariti poboljšanje.

U savremenoj literaturi identifikovana su dva osnovna cilja oporezivanja dobiti preduzeća – ubiranje poreskih prihoda i podsticanje privrednog rasta. Stoga će u prvom delu ovog rada biti napravljen osvrt na ova dva osnovna ekonomska cilja oporezivanja dobiti, kao i na usklađenosti sistema poreza na dobit u Srbiji sa tim ciljevima. U drugom delu rada biće napravljen kratak prikaz postojećeg sistema poreza na dobit preduzeća u Srbiji. Nakon toga, u trećem delu će biti izvršena analiza performansi postojećeg sistema oporezivanja dobiti preduzeća u Srbiji, uz ukazivanje na najznačajnija otvorena pitanja koja bi trebalo da budu predmet posebne pažnje u budućoj reformi sistema poreza na dobit u Srbiji.

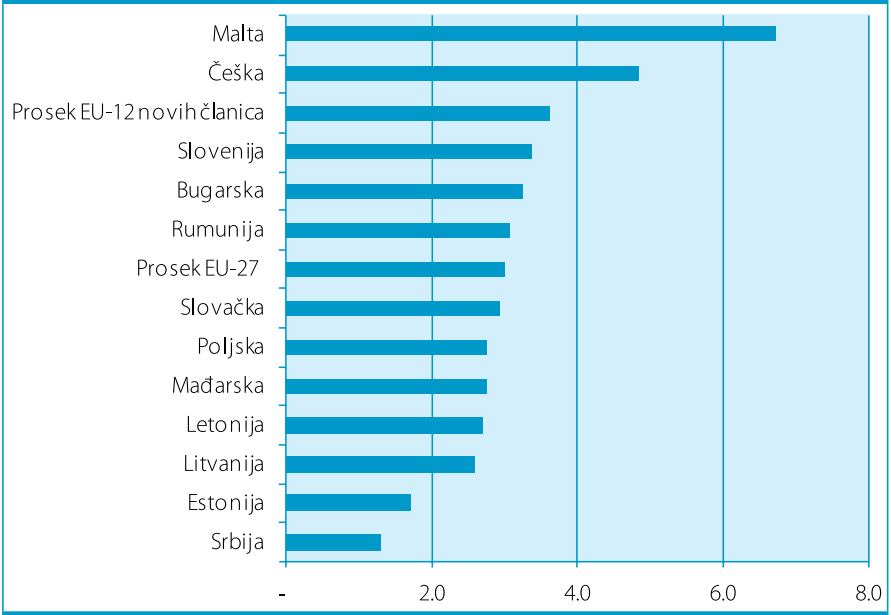
1. Osnovni ekonomski ciljevi oporezivanja dobiti preduzeća

Sprovođenje reforme poreskog sistema ili nekog njegovog segmenta determinisano je sa četiri osnovne karakteristike kvalitetnog sistema oporezivanja: efikasnost, pravičnost, jednostavnost i bilansna izdašnost. Zbog specifičnosti poreza na dobit, smatra se da se navedena četiri cilja mogu sintetisati u dva osnovna zahteva, koja se stavljaju pred reformu ovog poreskog oblika - ubiranje određenog nivoa poreskih prihoda i podsticajno delovanje na privredni rast (ili makar smanjenje negativnog uticaja).

Bilansni značaj poreza na dobit preduzeća

Najuočljivija promena sistema poreza na dobit preduzeća u prethodne tri decenije u razvijenim zemljama odnosi se na značajno sniženje zakonskih poreskih stopa. Tako je prosečna, neponderisana stopa poreza na dobit u zemljama OECD snižena sa 47%, koliko je iznosila 1981. godine, na 40% 1994. godine, tj. na 27,6% u 2007. godini. I pored činjenice da su zakonske poreske stope u zemljama OECD u poslednje tri decenije gotovo prepolovljene, to za rezultat nije imalo i pad poreskih prihoda (kao % BDP-a) po ovom osnovu. Ovakvo, relativno paradoksalno kretanje poreskih prihoda i poreskih stopa (u skladu sa konceptom Laferove krive) objašnjava se činjenicom da je sniženje zakonskih poreskih stopa bilo propraćeno i sužavanjem seta poreskih olakšica, ali i rastom ukupne mase profita preduzeća, što je uticalo na širenje poreske osnovice. Iako je učešće prihoda od poreza na dobit u BDP-u razvijenih zemalja i zemalja u tranziciji blago raslo, njegov bilansni značaj je i dalje skroman. Primera radi u 27 zemalja Evropske unije svega 7,5% ukupnih poreskih prihoda se ubira po osnovu poreza na dobit (u Srbiji oko 3%), tako da se u većini ovih zemalja prihod od poreza na dobit prema svom bilansnom značaju svrstava iza poreza na dohodak građana, socijalnih doprinosa, PDV i akciza.

Grafikon 1. Prihodi od poreza na dobit preduzeća u novim članicama EU i Srbiji (% BDP-a)



Izvor: Obrada autora na osnovu "Taxation Trends in the European Union, 2009"

Prihodi od poreza na dobit preduzeća u Srbiji su u periodu od 2004. do 2008. godine zabeležili snažan rast (sa 0,6% BDP-a na 1,4% BDP-a), da bi u 2009. godini, usled recesije, opali na 1,1% BDP-a. Relativan rast prihoda od poreza na dobit preduzeća u tom periodu najvećim delom se duguje povećanju ukupne mase profita. Iz prikazanog na grafikonu 1. se uočava da je prema bilansnom značaju poreza na dobit preduzeća Srbija na poslednjem mestu u poređenju sa zemljama u tranziciji – novim članicama EU, a situacija je slična i kada se u analizu uključe i stare članice. Prosečno učešće prihoda od poreza na dobit preduzeća u BDP-u u Srbiji je 2,5 do 3 puta niže nego u zemljama EU.

Uzroci ovako niskog bilansnog značaja poreza na dobit u Srbiji u poređenju sa zemljama EU su trojaki: izrazito niska zakonska stopa poreza na dobit preduzeća u Srbiji od 10% (prosečna stopa poreza na dobit u EU iznosi 24,5%), vrlo široko definisan i izdašan sistem poreskih podsticaja koji efektivnu stopu čine znatno nižom od zakonske i relativno niži odnos profita privrede i BDP-a u Srbiji u odnosu na privrede zemalja EU.

Na osnovu prethodno navedenog može se zaključiti da predstojeća reforma

poreskog sistema Srbije svakako ne bi trebalo da ima za cilj dalje smanjenje poreskog opterećenja porezom na dobit preduzeća, već da relativno nizak nivo postojećeg opterećenja ostavlja mogućnost za korekciju određenih elemenata poreza koji bi za rezultat imali povećanje bilansnog značaja poreza na dobit.

Uticaj poreza na dobit preduzeća na privredni rast

Koristeći poreze i druge fiskalne instrumente savremene države uzimaju od 1/3 do ½ BDP-a, koje usmeravaju na finansiranje javnih rashoda. S obzirom na to da je deo novostvorene vrednosti koju države uzimaju putem oporezivanja toliko visok, način na koji je poreski sistem strukturiran može imati značajan uticaj na privredni rast. Stoga je opravdano da se restrukturiranje poreskog sistema vrši u pravcu redukcije onih poreza koji najizrazitije utiču na privredni rast, uz povećanje drugih poreskih oblika, čiji je uticaj na privredni rast manji. Empirijska istraživanja pokazuju da od osnovnih poreskih oblika, najmanji uticaj na privredni rast ima porez na imovinu, zatim porezi na potrošnju, pa porez na dohodak građana, dok je uticaj poreza na dobit preduzeća na privredni rast najizraženiji[1].

Savremena ekonomska teorija smatra da struktura poreskog sistema utiče na dinamiku privrednog rasta posredstvom dve poluge: uticaja na stepen uposlenosti radne snage i uticaja na produktivnost rada. Osnovne komponente uposlenosti radne snage na koje sistem oporezivanja utiče su odluka pojedinca da radi ili ne i odluka o broju časova koje je pojedinac spreman da ponudi tržištu (u zavisnosti od toga kolika će mu biti efektivna cena dokolice). S druge strane uticaj strukture poreskog sistema na produktivnost rada se ostvaruje preko efekata oporezivanja na akumulaciju kapitala, nivo investicija i efikasnost upotrebe inputa (tj. ukupnu produktivnost faktora proizvodnje). Uticaj poreza na dobit na dinamiku privrednog rasta se u najvećoj meri ostvaruje preko uticaja na produktivnost rada (akumulaciju kapitala i produktivnost).

Investicione odluke su determinisane visinom troškova i rizika sa jedne, kao i očekivanim prinosom od ulaganja sa druge strane. S obzirom da porez na dobit preduzeća umanjuje stopu prinosa po odbitku poreza, ocenjuje se da je uticaj ovog poreza na akumulaciju kapitala generalno negativan. Međutim, intenzitet tog uticaja može biti različit u zavisnosti od toga da li je reč o maloj i otvorenoj ekonomiji (kao što je Srbija), u kojoj će negativan uticaj povećanja poreza na dobit biti izraženiji, ili je reč o velikoj ili autarhičnoj ekonomiji. Osim toga, evidentno je da je negativan uticaj povećanja poreza na dobit na akumulaciju kapitala i investicije izraženiji kod zemalja kod kojih su poreske stope već relativno visoke (rastući granični negativni efekti povećanja poreske stope). Empirijska istraživanja pokazuju da je negativan uticaj oporezivanja dobiti na akumulaciju kapitala izraženiji kod preduzeća koja su u

1 Vidi: Johannson, A., et. al. 2008.

zreloj fazi svog životnog ciklusa, nego kod novoosnovanih preduzeća (jer preduzeća često u prvim godinama svog životnog ciklusa ne ostvaruju profit, pa je stoga i uticaj oporezivanja dobiti na investicione odluke ograničen).

U zemljama u tranziciji kapitalna osnova privrednog rasta formirana je najvećim delom putem stranih direktnih investicija (SDI) , jer je domaća akumulacija bila ograničena. Stoga je za ove zemlje naročito bitan uticaj oporezivanja dobiti preduzeća i repatrijacije profita na nivo stranih direktnih investicija. S tim u vezi, različita ekonometrijska istraživanja (Ballak i Leibracht 2005, Gorter i Perikh 2004 i dr.) ukazuju da zaista postoji negativna korelacija između visine poreza na dobit i repatrijaciju profita s jedne i nivoa SDI sa druge strane[2]. Međutim, ova istraživanja (naročito Ballak i Leibracht 2005) visinu poreza na dobit i repatrijaciju profita diferenciraju u dve komponente: visinu zakonske stope poreza na dobit i širinu skupa poreskih olakšica. S tim u vezi, iznet je zaključak da snižavanje stope poreza na dobit do određenog nivoa zaista podstiče priliv SDI, dok je uticaj proširenja skupa poreskih olakšica na privlačenje SDI ograničen. Osim toga, empirijska istraživanja ukazuju i na to da je visina poreza na dobit podjednako bitna kao i drugi faktori investicione atraktivnosti (tj. visina poreske stope nije najvažniji faktor), kao i da sniženje stope poreza na dobit nema uticaja na nivo SDI ako su prisutne druge barijere ulasku investicija[3]. Bitna poruka pomenutih istraživanja je i da sniženje poreza na dobit preduzeća ispod određenog nivoa gotovo ne utiče na nivo investicija[4].

Efekti oporezivanja dobiti na privredni rast putem uticaja na produktivnost inputa se ostvaruju na više načina. Prvo oporezivanje dobiti (naročito u slučaju kada je režim oporezivanja diferenciran) može uticati na promenu relativnih cena, što dovodi do suboptimalne alokacije resursa. Zatim, uvođenje složenih pravila obračuna poreske obaveze implicira angažovanje znatnih finansijskih i ljudskih resursa na administriranje poreza (na strani obveznika, kao i na strani poreskog organa), što dovodi do toga da su ti resursi upotrebljeni na manje produktivan način, nego što bi mogli biti. Takođe, ukoliko povećanje poreza na dobit za rezultat ima manji priliv SDI, onda to posledično znači i manji transfer savremene tehnologije u zemlju, kao i modernih znanja i veština, što sve zajedno negativno utiče na ukupnu produktivnost faktora proizvodnje.

Prethodno navedeno upućuje na zaključak da bi se reformi sistema poreza na dobit preduzeća u Srbiji trebalo pristupiti sa posebnom pažnjom, jer je reč o porezu koji može u značajnoj meri da (de)stimuliše privredni rast, kao i da u toj reformi treba voditi računa o njenim efektima na akumulaciju kapitala i produktivnost faktora proizvodnje.

---

2 Istraživanja su pokazala da je sniženje efektivne stope poreza na dobit u novim članicama EU za 1 procentni poen uticalo na povećanje priliva SDI iz starih članica EU za 4 procentna poena. Vidi: Gorter, et. al. 2004.

3 Vidi: Alesina, A. et. al. 2005.

4 Vidi: Bellak, C. et. al. 2005.

2. Karakteristike postojećeg sistema poreza na dobit preduzeća u Srbiji

Sistem poreza na dobit preduzeća u Srbiji konceptualno je uporediv sa sistemima primenjenim u drugim evropskim državama. U Srbiji se kombinuju princip rezidentstva i princip izvora dohotka pri utvrđivanju rasprostiranja poreske obaveze. Poreska osnovica je oporeziva dobit, koja se utvrđuje tako što se dobit pre oporezivanja iskazana u bilansu uspeha koriguje za određene stavke prihoda i rashoda koji se ne priznaju kao rashod u poreske svrhe ili se priznaju u ograničenom iznosu (pri čemu su korekcije rashoda brojnije tako da će o njima biti više reči). Pri utvrđivanju poreske osnovice kao rashodi u poreskom bilansu priznaju se svi rashodi iskazani u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima (MRS) i međunarodnim standardima finansijskog izveštavanja (MSFI), osim rashoda za koje je Zakonom o porezu na dobit preduzeća propisano drugačije. Tako se korekcije rashoda u poreskom bilansu mogu podeliti u tri grupe:

a) rashodi koji se u potpunosti ne priznaju – npr. nedokumentovani rashodi, novčane kazne i penali, troškovi koji nisu nastali u svrhu obavljanja delatnosti i sl.;

b) rashodi koji se priznaju u delimičnom iznosi – npr. rashodi za reklamu propagandu i reprezentaciju se priznaju kao rashod do iznosa jednakog 5% ukupnog prihoda obveznika, rashodi amortizacije obračunati u skladu sa poreskim propisima i sl.;

c) rashodi koji se uslovno priznaju – npr. rashodi ispravke vrednosti potraživanja ako su ona starija od 60 dana, rashodi direktnog otpisa potraživanja ako postoji dokaz o pokušaju naplate istih sudskim putem, rashodi dugoročnih rezervisanja ako se odnose na garancije za popravke u garantnom roku ili obnovu prirodnih bogatstava i sl.

Poreska stopa iznosi 10%, primenjuje se na oporezivu dobit i kao takva jedna je od najnižih u Evropi[5]. Preduzećima u Srbiji je na raspolaganju čak devet različitih poreskih olakšica i podsticaja[6].

5 Srbija je prva u regionu snizila zakonsku stopu poreza na dobit na 10%, a potom su je sledile i neke, uglavnom susedne, zemlje. Tako nižu stopu (9%) primenjuje jedino Crna Gora, dok stopu od 10% primenjuju još i Federacija BiH, Republika Srpska, BJR Makedonija, Bugarska i Kipar.

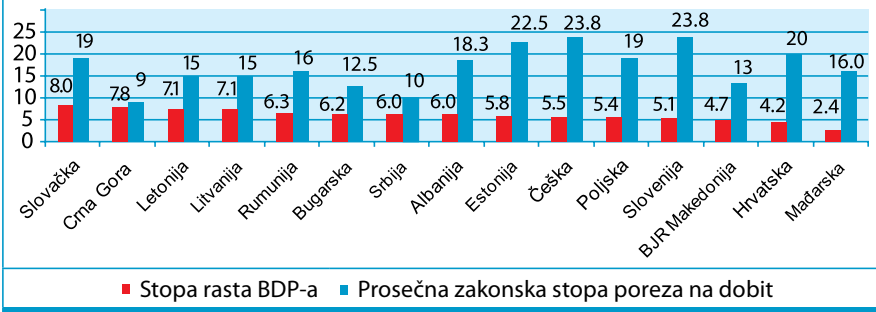
6 Reč je o sledećim poreskim olakšicama i podsticajima: ubrzana amortizacija, oslobođenje za nedobitne organizacije, oslobođenje za koncesiona ulaganja, olakšice za novoosnovana preduzeća u nerazvijenim područjima, poreski kredit za ulaganja u osnovna sredstva (čak tri različita režima obračuna), poreski kredit za novozaposlene, poresko oslobođenje za velika ulaganja, poresko oslobođenje za mala ulaganja i mogućnost da Vlada Republike Srbije odobri dodatne podsticaje ukoliko utvrdi da je razvoj određene delatnosti u opštem interesu. Vidi: Zakon o porezu na dobit preduzeća.

Kapitalni dobici se oporezuju odvojeno, po stopi od 10%. U slučaju da preduzeće ostvari neto kapitalni gubitak ili poreski gubitak, neiskorišćeni deo se može prenositi i iskoristiti u nekoj od narednih 5 godina.

3. Relevantna pitanja reforme poreza na dobit u Srbiji

Odgovor na pitanje da li je potrebna dalja reforma sistema oporezivanja dobiti preduzeća u Srbiji trebalo bi zasnivati na analizi njegovih performansi. Kombinovanje vrlo niske zakonske stope poreza na dobit uz izrazito široko postavljen sistem poreskih olakšica za rezultat ima vrlo nisku efektivnu stopu poreza na dobit. Procenjuje se da efektivna stopa poreza na dobit preduzeća u Srbiji iznosi između 5% i 6% i da je kao takva ubedljivo najniža u Evropi. Pitanje koje se nakon ovakvog opažanja postavlja jeste kakvi su ekonomski efekti ovako niske efektivne poreske stope? Prvi efekat ogleda se u činjenici da je postojeći sistem poreza na dobit preduzeća u Srbiji značajno manje bilansno izdašan u odnosu na sisteme oporezivanja dobiti primenjene u zemljama u tranziciji (novim članicama EU), kao i u starim članicama EU. Za očekivati je da je deo poreskih prihoda „žrtvovan" u cilju podsticanja privrednog rasta i da to za rezultat ima podsticajno delovanje na stopu privrednog rasta.

Grafikon 2. Prosečne stope rasta BDP a i prosečne stope poreza na dobit u % (od 2005. do 2008. godine)



Izvor: Obrada autora na osnovu European Tax Handbook 2008 i EBRD Statistics

Međutim, podaci prikazani na grafikonu 2. pokazuju da se Srbija prema prosečnoj stopi rasta BDP-a ostvarenoj u periodu od 2005. do 2008. godine u grupi od 16 posmatranih zemalja centralne, istočne i jugo-istočne Evrope nalazi na 7. tj. 8. mestu (zajedno sa Albanijom), iako ima gotovo najnižu zakonsku stopu poreza na dobit preduzeća (i najnižu efektivnu stopu). Ovakvi rezultati su u skladu sa zaključcima različitih empirijskih istraživanja o kojima je u prethodnim poglavljima bilo reči, a prema kojima sniženje stope poreza na dobit ima pozitivan uticaj

na priliv SDI i privredni rast do određenog nivoa sniženja. Sve zemlje u tranziciji su u prethodnoj deceniji snizile stope poreza na dobit i napravile značajnu razliku u pogledu visine poreskog opterećenja u odnosu razvijene zemlje zapadne Evrope. Očigledno da dalje sniženje visine efektivne stope poreza na dobit ne efektuira pozitivan uticaj na privredni rast, naročito ako su prisutne druge barijere za investiranje i poslovanje (što je u skladu sa zaključkom iznetim u Allesina, et. al. 2005).

Iz navedenog se može zaključiti da je sistem poreza na dobit preduzeća u Srbiji bilansno neizdašan, alokativno pristrasan (dakle, ekonomski neefikasan) i u nedovoljnoj meri pravičan, a pri tom za rezultat nema vanredno visok privredni rast. Stoga se čini da je reforma poreza na dobit u pravcu otklanjanja navedenih nedostataka opravdana. S tim u vezi, promene koje bi u sistemu poreza na dobit u Srbiji trebalo sprovesti mogu se grupisati u tri domena (navedena prema njihovoj pojedinačnoj važnosti): reforma sistema poreskih olakšica, reforma sistema oporezivanja repatrijacije profita i reforma sistema utvrđivanja poreske osnovice. Međutim, shodno konceptualnoj povezanosti ovih elemenata, u radu će prvo biti analizirani elementi reforme načina obračuna poreske osnovice, zatim sistema poreskih olakšica i na kraju poreskog tretmana repatrijacije profita.

3.1 Reforma korekcije poreske osnovice

Najznačajnija otvorena pitanja utvrđivanja osnovice poreza na dobit u Srbiji odnose se na detaljnije uređenje pitanja korekcije poreske osnovice po osnovu transfernih cena, oportunost ograničenog priznavanja određenih vrsta rashoda u poreskom bilansu, primenu međunarodnih standarda finansijskog izveštavanja (MSFI) pri utvrđivanju oporezive dobiti i otklanjanje nekonzistentnosti u primeni postojećih pravila u sistemu poreza na dobit. Reč je o korekcijama koje nisu usmerene na povećanje ili smanjenje efektivne stope poreza na dobit u Srbiji, već na unapređenje konzistentnosti sistema oporezivanja dobiti i uklanjanje pravila koja destimulišu određene vrste poslovne aktivnosti.

a) Transferne cene

Osnovni razlog zbog kojeg se u savremenim poreskim sistemima posebna pažnja posvećuje regulisanju tretmana transfernih cena leži u činjenici da podešavanje cena u transakcijama između povezanih lica na način da one znatno odstupaju od tržišnih cena (cena „van dohvata ruke“) može dovesti do osetne erozije poreske osnovice. Zakon o porezu na dobit preduzeća u Srbiji sadrži odredbe kojima je regulisano pitanje definisanja povezanih lica, utvrđena obaveza korekcije oporezive dobiti za razliku između transferne cene i cene „van dohvata ruke“, a propisani su

i metodi za utvrđivanje cene „van dohvata ruke“[7]. Međutim, iako su ove odredbe na snazi još od 2001. godine, u praksi je njihova primena vrlo ograničena. Glavni razlog tome je činjenica ove opšte odredbe nisu detaljnije regulisane, tj. ne postoji uputstvo za primenu pravila o korekciji po osnovu transfernih cena (kojim bi se precizno utvrdio način primene metoda za utvrđivanje cena „van dohvata ruke“ i propisala lista obavezne dokumentacije koju obveznik mora da obezbedi i sl.).

Niske poreske stope predstavljaju sa aspekta investitora poželjnu karakteristiku poreskog sistema. Međutim, jasnost pravila i predvidivost za investitore imaju još veći značaj. Neuređenost pitanja transfernih cena i odsustvo relevantne prakse dovodi do određene vrste neizvesnosti i povećava troškove administriranja, što delimično narušava atraktivnost sistema poreza na dobit preduzeća u Srbiji. Osim toga, zbog činjenice da većina preduzeća ne vrši korekciju oporezive dobiti po osnovu razlike između transfernih i tržišnih cena, dolazi i do erozije poreske osnovice, tj. posledičnog gubitka poreskih prihoda.

S tim u vezi, eventualna buduća reforma poreza na dobit preduzeća u Srbiji trebalo bi da obuhvati i detaljnije uređenje problematike poreskog tretmana transfernih cena, kroz propisivanje detaljnih pravila za primenu opštih odredbi Zakona. Na taj način bi bila otklonjena pomenuta neizvesnost, tj. sistem oporezivanja dobiti bi bio učinjen transparentnijim, a verovatno bi došlo i do određenog povećanja poreskih prihoda kroz širenje poreske osnovice.

b) Otklanjanje ograničenja priznavanja određenih vrsta rashoda

Zakonom o porezu na dobit preduzeća je propisano da se troškovi reklame, propagande i reprezentacije priznaju kao rashod u poreskom bilansu do iznosa jednakog 5% ukupnih prihoda preduzeća. Iako se čini da je ova odredba pre svega anti evaziona, opravdano se postavlja pitanje njene svrsishodnosti i distorzivnog delovanja (naročito u segmentu koji se odnosi na rashode marketinga). Naime, marketinške aktivnosti u savremenom poslovanju predstavljaju bitan element aktivnosti usmerenih na unapređenje performansi preduzeća. Ovi rashodi su naročito bitni u delatnostima u kojima je konkurencija izražena, kao i u slučaju ulaska novog učesnika na tržište ili lansiranja novog proizvoda. Ograničavanjem priznavanja marketinških rashoda (iznad propisanog limita) na indirektan način se kažnjavaju ona preduzeća koja ulaze na tržište Srbije (dakle novi investitori), kao i preduzeća koja ulažu u razvoj novih proizvoda ili posluju u uslovima konkurencije[8]. Stoga se može zaključiti da pomenuto ograničenje negativno utiče na pro razvojnu orijent-

7 Primaran je metod uporedive nekontrolisane tržišne cene, a ako njegova primena nije moguća onda se primenjuje metod preprodajne cene ili metod cene koštanja uvećane za uobičajenu zaradu.

8 Zaključak o negativnom uticaju ovakvih vrsta ograničenja na poslovni ambijent ilustruje i činjenica da se ovakva odredba može naći u malom broju poreskih sistema. Vidi: European Tax Handbook 2008, International Bureau for Fiscal Documentation, The Netherlands

aciju sistema oporezivanja dobiti.

Sprečavanje zloupotrebe ove vrste rashoda kroz eroziju poreske osnovice je već omogućeno propisanim pravilom kojim se u potpunosti eliminiše mogućnosti priznavanja marketinških rashoda prema povezanim licima. Međutim, postavlja se pitanje oportunosti postojanja i ove odredbe. Naime, pravilom o transfernim cenama je propisano da se svi rashodi prema povezanim licima mogu priznati u poreskom bilansu preduzeća do iznosa obračunatog po cenama „van dohvata ruke", a jedina kategorija poslovnih rashoda (prema povezanim licima) koja se u celosti ne priznaje su rashodi marketinga. Ovakva odredba se čini distorzivnom, jer se na taj način pomenuti instrument poslovne strategije preduzeća stavlja u neravnopravan položaj sa drugima.

Imajući u vidu prethodno navedeno, nameće se zaključak da bi reforma ovog segmenta sistema poreza na dobit trebalo da bude usmerena na eliminisanje odredbi kojima se limitira priznavanje rashoda reklame prema nepovezanim licima, a u potpunosti onemogućava priznavanje tih rashoda prema povezanim licima. Pri tom, preciziranjem i doslednom primenom pravila o transfernim cenama bilo bi omogućeno anti evaziono delovanje države.

Slična pitanja se otvaraju i kod (ne)priznavanja drugih vrsta troškova (npr. za humanitarne, naučne, obrazovne i druge svrhe i sl.)

c) Primena MSFI pri utvrđivanju oporezive dobiti

Prelazak sa domaćih računovodstvenih pravila na međunarodne računovodstvene standarde (MRS), tj. međunarodne standarde finansijskog izveštavanja (MSFI), koje je u Srbiji izvršeno 2003. i 2004. godine nije adekvatno propraćeno usklađivanjem pravila za obračun oporezive dobiti, iako je u Zakonu o porezu na dobit preduzeća uneta odredba da se pri utvrđivanju oporezive dobiti polazi od rezultata iz bilansa uspeha utvrđenog u skladu sa MRS, tj. MSFI.

S tim u vezi, javljaju se različite nekonzistentnosti, koje bi trebalo eliminisati ili minimizirati odgovarajućim izmenama pravila koja se odnose na obračun poreske amortizacije, tretman obezvređenja imovine, (ne)priznavanje pojedinih rashoda na ime rezervisanja i sl. kao i što potpunijim terminološkim usklađivanjem Zakona o porezu na dobit sa važećim MSFI.

d) d) Otklanjanje tehničkih nekonzistentnosti pri obračunu poreza na dobit

Dok su s jedne strane učinjeni značajni koraci ka kreiranju podsticajnog sistema poreza na dobit, uz gubitak često znatnih iznosa poreskih prihoda, s druge strane

u sistemu i dalje postoje određeni tehnički propusti koji narušavaju sliku o njegovoj atraktivnosti.

Zakonom o porezu na dobit preduzeća je posebno propisan način utvrđivanja kapitalnih dobitaka i gubitaka, sa ciljem da se onemogući erodiranje poreske osnovice kroz postupak obračuna kapitalne dobiti. Međutim, pri uključivanju tako obračunatih kapitalnih dobitaka u oporezivu dobit, forma poreskog bilansa upućuje na to da se iz oporezive dobiti prvo isključuje iznos kapitalne dobiti obračunat u skladu sa Zakonom, a da se zatim, u poslednjoj iteraciji obračuna poreske osnovice on ponovo u istom iznosu uključuje u oporezivu dobit. Ovakav postupak narušava smisao postojanja posebnih pravila za obračun kapitalnih dobitaka u poreske svrhe, jer će bez obzira na iznos obračunatog kapitalnog dobitka, u najvećem broju slučajeva, poreska osnovica biti nepromenjena. Ovu nelogičnost je potrebno otkloniti na način da se na početku, u poreskom bilansu iz oporezive dobiti isključi iznos kapitalnih dobitaka iskazan u bilansu uspeha preduzeća, a da se u poslednjoj iteraciji u oporezivu dobit uključi kapitalna dobit obračunata u skladu sa poreskim propisima. Na ovaj način, neto efekat korekcije bi bio jednak razlici između iznosa kapitalnog dobitka (obračunatog po poreskim pravilima) i iznosa iskazanog u bilansu uspeha (obračunatog po MRS, tj. MSFI).

Osim toga, ugovorima o izbegavanju dvostrukog oporezivanja propisuje se metod izuzeća ili metod kredita za eliminaciju dvostrukog pravnog oporezivanja. Međutim, forma poreskog bilansa ne omogućava vršenje ove korekcije, odnosno primenu ugovorenih pravila za otklanjanje dvostrukog oporezivanja.

Tehničkim korekcija forme poreskog bilansa mogli bi se eliminisati ovi nedostaci, a što bi za rezultat imalo troškovno i vremenski efikasniji i konzistentniji sistem poreza na dobit preduzeća.

3.2 Reforma sistema poreskih olakšica

Osnovna svrha uvođena poreskih podsticaja ogleda se u povećanu ukupnog obima privredne aktivnosti. Pretpostavke za ostvarenje ovakvog efekta po osnovu uvođenja poreskih podsticaja su: a) da je zakonska stopa relativno visoka, pa da je posledično ušteda po osnovu olakšice znatna, b) da atraktivnost poreskog sistema predstavlja jednu od ključnih komponenti kvaliteta poslovnog i investicionog ambijenta. Cena po kojoj se privredna aktivnost podstiče ovakvim merama meri se iznosom izgubljenih poreskih prihoda (tj. poreskim rashodima).

U Srbiji je se primenjuje devet različitih vrsta poreskih olakšica, koje su u 2008. godini umanjile poreske prihode za 27,9 milijardi dinara (približno 1% BDP-a).

T abela 1. Poreski rashodi od poreskih olakšica kod poreza na dobit preduzeća u Srbiji u 2008. godini

Red. Br	Opis	RSD	% prihoda od poreza na dobit	% BDP-a
1	Poreski kredit za ulaganja u osnovna sredstva (čl. 48 Zakona)	15,637,239,449	40%	0.6%
2	Poreski kredit za novozaposlena lica na neodređeno vreme	7,148,926,273	18%	0.3%
3	Poreski kredit za ulaganja u osnovna sredstva u posebnim delatnostima (čl. 48a Zakona)	3,470,860,846	9%	0.1%
4	Poresko oslobođenje za velika ulaganja (veliki "tax holiday")	1,636,789,088	4%	0.1%
5	Poreska olakšica za zapošljavanje invalidnih lica	26,619,257	0.1%	0.0%
6	Poresko oslobođenje za koncesiona ulaganja	0	0%	0%
7	Poreska olakšica za novoosnovana preduzeća u nerazvijenim područjima	0	0%	0%
8	Poresko oslobođenje za mala ulaganja (mali "tax holiday)	0	0%	0%
9	Ubrzana amortizacija	0	0%	0%
10	Ukupan poreski rashod[1]	27,920,434,913	72%	1.0%

1) bez poreskog kredita za porez plaćen u inostranstvu

Izvor: Obračun autora na osnovu podataka Ministarstva finansija

Iz podataka prikazanih u tabeli 1. može se uočiti da je ukupan iznos poreskih rashoda po osnovu olakšica u sistemu poreza na dobit u Srbiji jednak 72% ukupno ostvarenog prihoda od ovog poreza u 2008. godini. Dalje, takođe se uočava da se najveći deo poreskih rashoda duguje poreskom kreditu za ulaganja u osnovna sredstva (ukupno 49% poreskih rashoda, tj. 0,6-0,7% BDP-a), zatim poreskom kreditu za novozaposlena lica (18% poreskih rashoda, tj. 0,3% BDP-a), pa velikom „tax holiday" režimu (0,1% BDP-a). Iz navedenog se može zaključiti da je cena primene ovog instrumenta podsticanja privredne aktivnosti relativno visoka (1% BDP-a). Stoga je relevantno pitanje analize efekata primene tih podsticaja i opravdanosti njihovog postojanja.

Ekonomska teorija je na stanovištu da u opštem slučaju poreske olakšice (tj. odstupanja od opšteg režima oporezivanja) predstavljaju neefikasno i nepravično rešenje, jer:

a) unose distorziju u ekonomsko odlučivanje (narušavaju alokativnu neutralnost poreza),
b) kreiraju "višak tereta subvencija", jer bi većina investitora realizovala svoje ulaganje i da takvih podsticaja nema,
c) implicira različitu izloženost poreskom teretu preduzeća slične ekonomske snage.

Polazeći od navedenog stanovišta, kao i od činjenica da je zakonska stopa poreza na dobit u Srbiji među najnižim u Evropi, a atraktivnost poreskog sistema na donjem delu liste parametara kvaliteta poslovnog ambijenta, može se zaključiti da je ovako razuđen i izdašan sistem poreskih olakšica u domenu poreza na dobit u Srbiji neopravdan. Stoga se nameće zaključak da bi se redizajniranjem sistema poreskih olakšica moglo obezbediti povećanje poreskih prihoda, bez značajnijeg narušavanja atraktivnosti poreskog sistema i ukupnog investicionog ambijenta.

Prvo pitanje koje se s tim u vezi postavlja je da li je opravdano postojanje podsticaja za zapošljavanje u okviru sistema oporezivanja dobiti? Efikasan sistem oporezivanja dobiti bi trebalo da obezbedi ciljani nivo poreskih prihoda uz podsticajno delovanje na privredni rast. Dakle, poreski sistem bi kao takav trebalo podsticajno da deluje na privredni rast, a da do povećanja zaposlenosti dođe usled tog privrednog rasta. Stoga se ukidanje ovog podsticaja čini opravdanim, tim pre što bi se povećanim poreskih prihodima po tom osnovu (oko 0,3% BDP-a) verovatno moglo na direktan način efikasnije uticati na podsticanje zapošljavanja (kreditiranjem, subvencijama i sl.). Po sličnom principu bi trebalo razmotriti i ukidanje podsticaja za zapošljavanje invalidnih lica (izdašni poreski podsticaji po ovom osnovu postoje i u sistemu poreza na dohodak građana), a tako rast poreskih prihoda po ovom osnovu usmeriti na direktnu podršku zapošljavanju ovih lica.

Investicioni poreski kredit predstavlja formu podsticaja koja se često javlja u savremenim poreskim sistemima. Iako je reč o značajnom kanalu odliva poreskih prihoda, ocenjuje se da bi ovu formu podsticaja trebalo zadržati. Međutim, u sistemu oporezivanja dobiti preduzeća u Srbiji postoje tri različita režima investicionih poreskih kredita (za mala preduzeća, za srednja i velika preduzeća i za preduzeća koja posluju u odabranim delatnostima) u kojima iznos poreskog kredita varira od 20% do čak 80% izvršenog ulaganja u osnovna sredstva. Ovakvo rešenje se čini ekonomski i troškovno neefikasnim i nepravičnim. Naime, radi pojednostavljenja poreskog sistema i minimiziranja alokativne pristrasnosti, postojeća tri režima investicionih poreskih kredita bi trebalo zameniti jednim pravilom, koje bi važilo za sva preduzeća. Osim toga trebalo bi razmotriti mogućnost da se visina tog investicionog poreskog kredita redukuje

u odnosu na prosečan iznos koji se primenjuje u postojećem sistemu. Ukoliko se u kontekstu promene modela ekonomskog rasta (refokusiranjem na podsticanje izvozne proizvodnje) ipak želi zadržati diferencirano podsticanje određenih aktivnosti, onda kao kriterijum za odobravanje posebnog (uvećanog) investicionog poreskog kredita ne bi trebalo uzimati delatnost u kojoj preduzeće posluje, već postojanje statusa pretežnog izvoznika.

Oportunost postojanja prava na oslobođenje od obaveze plaćanja poreza na dobit na period od 10 godina, za ulaganja veća od 800 miliona dinara (srazmerno izvršenom ulaganju), koja generišu više od 100 novih radnih mesta je takođe upitno. Kao što je u prethodnim poglavljima navedeno, efektivnost sniženja poreza na dobit ispod određene granice na nivo SDI je vrlo ograničena. S obzirom da je uz zakonsku stopu od 10% i izdašan sistem investicionih poreskih kredita efektivna stopa u Srbiji spuštena na 5-6%, nameće se zaključak da je uticaj ove vrste podsticaja na priliv SDI vrlo limitiran. O tome svedoči i volumen *greenfield* investicija u Srbiju i broj investitora koji ovu olakšicu koriste.

Iz podataka prikazanih u tabeli 1. opaža se da se četiri vrste olakšica (za koncesiona ulaganja, ubrzana amortizacija, mali „tax holiday" i olakšica za novoosnovana preduzeća u nerazvijenim područjima) u praksi ne koriste. Stoga bi u cilju pojednostavljenja sistema oporezivanja i smanjenja troškova administriranja, ove olakšice trebalo eliminisati, jer sva ova preduzeća na raspolaganju imaju nisku poresku stopu i dovoljno izdašan režim investicionih poreskih kredita.

Ovako radikalno redizajniranje sistema poreskih olakšica u domenu oporezivanja dobiti u Srbiji, kojim bi se set od devet olakšica sve na je jednu do dve (investicioni poreski kredit) imalo bi niz pozitivnih efekata. Prvo, sistem poreza na dobit bi bio značajno pojednostavljen, a troškovi administriranja znatno sniženi. Naime, u uslovima postojanja devet vrsta olakšica, značajni resursi se troše na obuku poreskih organa za njihovo administriranje, a znatni su i troškovi povezani sa tumačenjem odredbi zakona u vezi sa ovim olakšicama. Drugo, sistem oporezivanja dobiti u Srbiji bi postao alokativno neutralniji i pravičniji. Treće, država bi obezbedila dodatni iznos poreskih prihoda (smanjenje poreskih rashoda), čiji se iznos procenjuje na oko 0,4 BDP-a, što otvara prostor za smanjenje drugih poreza koji bi imali pozitivnije efekte na distribuciju dohotka (npr. blago smanjenje stope socijalnih doprinosa) ili za smanjenje fiskalnog deficita. Pri tom, ne očekuje se da bi ovakva reforma imala negativne implikacije na stopu privrednog rasta, jer efektivna poreska stopa ne bi bila znatno uvećana (svakako bi i dalje bila među najnižim u Evropi).

3.3 Reforma sistema oporezivanja repatrijacije profita

Empirijska istraživanja uticaja režima oporezivanja profita na priliv SDI u obzir uzimaju ne samo porez na dobit preduzeća, već i visinu poreza na dividendu isplaćenu ner-

ezidentnim licima. Razlog ovakvom pristupu je taj što neto prinos matične kompanije po osnovu investicija predstavlja razliku između dobiti podružnice pre oporezivanja, poreza na dobit preduzeća i poreza po odbitku na dividendu. Stoga je pitanje poreza na dividende zaista relevantno u oceni performansi postojećeg sistema poreza na dobit u Srbiji i analizi njegovog uticaja privredni rast.

Prema Zakonu o porezu na dobit preduzeća[9] dividende, kamate, autorska naknade, kapitalni dobici i zakupnine koje preduzeće iz Srbije isplaćuje nerezidentnim preduzećima predmet su oporezivanja u Srbiji (porezom po odbitku)[10] po stopi od 20%, ukoliko sporazumom o izbegavanju dvostrukog oporezivanja nije propisano drugačije.

Srbija danas primenjuje sporazume o izbegavanju dvostrukog oporezivanja sa 36 zemalja. Tim sporazumima su propisane niže stope poreza po odbitku na dividendu (od 5% do 15%). Od zemalja koje spadaju u 10 najvećih izvoznica kapitala u Srbiju, sporazum o izbegavanju dvostrukog oporezivanja nije zaključen još jedino sa SAD i Izraelom[11]. Različita ekonometrijska istraživanja upućuju na divergentne zaključke kada je u pitanju uticaj mreže sporazuma o izbegavanju dvostrukog oporezivanja na priliv SDI. Tako su Blonigen i Davis (2002) došli do zaključka da je pozitivan uticaj ovih sporazuma na priliv SDI minimalan (a u određenim slučajevima i negativan, jer podrazumeva sužavanje prostora za poresku evaziju). S druge strane Newmayer (2007) kao zaključak navodi stav da širenje mreže sporazuma o izbegavanju dvostrukog oporezivanja može da deluje podsticajno na priliv SDI ukoliko je reč o srednje razvijenim zemljama (uvoznicama kapitala), dok pozitivnog efekta nema ukoliko je zemlja uvoznica kapitala nerazvijena.

Bez obzira na kontradiktorne stavove proizašle iz različitih empirijskih istraživanja, čini se da širenje mreže sporazuma o izbegavanju dvostrukog oporezivanja pozitivno utiče na investicionu konkurentnost Srbije. Naime, zaključenje ovih ugovora predstavlja i određenu vrstu potvrde postojanja uređenog, kredibilnog i relativno predvidivog institucionalnog (posebno poreskog) sistema u Srbiji[12].
Iako su ovakvi ugovori zaključeni sa većinom zemalja iz kojih Srbija ostvaruje priliv SDI, a ugovorene stope poreza po odbitku na dividende znatno niže od zakonske, mnoga preduzeća vrše repatrijaciju profita iz Srbije kroz različite forme naknada

9 Čl. 40a Zakona o porezu na dobit preduzeća

10 Reč je o porezu koji isplatilac prihoda rezident Srbije obračunava, obustavlja i uplaćuje u ime primaoca prihoda nerezidenta Srbije.

11 Austrija i Grčka se nalaze na vrhu liste po obimu investicija u Srbiju, a sporazumi o izbegavanju sa dvostrukog oporezivanja sa ovim zemljama još uvek se ne primenjuju (sa Grčkom je potpisan i nalazi se u postupku ratifikacije, a sa Austrijom je tek parafiran).

12 Osim toga, mereno prema visini BDP per capita, Srbija je bliža donjoj granici srednje razvijenih zemalja, nego srednjoj vrednosti BDP per capita nerazvijenih zemalja.

za konsultantske ugovore i ugovore o pružanju menadžment usluga, zaključene sa svojim centralama ili drugim povezanim licima u inostranstvu. Na ovaj način se prvo erodira osnovica za obračun poreza na dobit u Srbiji (jer troškovi ovih usluga umanjuju dobit, a dividenda ne), a izbegava se i plaćanje poreza po odbitku na dividendu. Ukoliko te usluge nisu zaista i pružene u dovoljno ekstenzivnom obimu koji bi opravdao plaćanje visokih naknada, ove naknade za konsultantske i menadžment usluge predstavljaju skrivenu dividendu.

Tabela 2. Komparativna analiza poreskog opterećenja pri isplati dividende (scenario I) i repatrijaciji profita kroz ugovore o konsultantskim i menadžment uslugama (scenario II)

		Scenario I	Scenario II
1	Prihodi	10,000,000	10,000,000
2	Rashodi (2.1) + (2.2)	6,000,000	8,000,000
2.1	Rashodi po osnovu menadžment usluga od povezanih lica	-	2,000,000
2.2	Svi ostali rashodi	6,000,000	6,000,000
3	Iskazana dobit pre oporezivanja (1) - (2)	4,000,000	2,000,000
4	Realna dobit pre oporezivanja (3) + (2.1)	4,000,000	4,000,000
5	Porez na dobit preduzeća u Srbiji (3) x 10%	400,000	200,000
6	Bruto dividenda (3) - (5)[1]	3,600,000	1,800,000
7	Porez na dividendu u Srbiji (6) x 20%	720,000	360,000
8	Regularna neto dividenda (6) - (7)	2,880,000	1,440,000
9	Skrivena dividenda (2.1)	-	2,000,000
10	Ukupna dividenda (8) + (9)	2,880,000	3,440,000
11	Ukupno plaćen porez na dobit i porez na dividendu (5) + (7)	1,120,000	560,000
12	Poresko opretećenje dividende [(11) / (10)] * 100	39%	16%
13	Poresko opretećenje realne dobiti pre oporezivanja [(11) / (4)] * 100	28%	14%

1) Pretpostavka je da se celokupna neraspoređena dobit isplaćuje akcionarima u vidu dividende

Iz prikazanog u tabeli 2. može se zaključiti da je „nagrada" za repatrijaciju profita kroz naknadu za konsultantske ugovore umesto kroz regularnu dividendu relativno visoka, što znači da su poreski obveznici motivisani na ovakve aranžmane. Rezultat ovakvih aktivnosti je gubitak značajnog dela poreskih prihoda države.

Problem izbegavanja plaćanja poreza primenom opisanog mehanizma moguće je rešiti na dva načina. Jedno od mogućih rešenja je uvođenje obaveze plaćanja poreza po odbitku i na naknade za konsultantske i menadžment usluge plaćene nerezidentnim povezanim licima. Alternativno, manje restriktivno rešenje, ogledalo bi se u rigoroznoj primeni pravila o transfernim cenama na usluge pružene od strane nerezidentnih povezanih pravnih lica, tako da se iznos naknade iznad cene „van dohvata ruke" ne priznaje preduzeću kao rashod u poreskom bilansu preduzeća u Srbiji. Pri tom, bilo bi potrebno da se Zakonom o porezu na dobit preduzeća propiše da se iznos troška koji se po tom osnovu ne priznaje kao rashod u poreskom bilansu po automatizmu prekvalifikuje u skrivenu dividendu i da je na taj iznos skrivene dividende potrebno platiti porez po odbitku (isto kao i na regularnu dividendu).

Zaključak

Posmatrano u međunarodnom kontekstu, može se uočiti širok dijapazon različitih rešenja u domenu sistema oporezivanja dobiti preduzeća. Čak ni unutar Evropske unije nije ostvarena harmonizacija pravila za oporezivanje dobiti. Naime, raznolikost pravila za obračun poreza na dobit u EU je tolika, da je uočeno da to značajno narušava jedinstvene uslove poslovanja. Stoga je pre više od pet godina započet proces harmonizacije poreza na dobit, kroz usaglašavanje, tj. unifikaciju pravila za utvrđivanje zajedničke, konsolidovane osnovice poreza na dobit. Suština ovog pristupa je da se na jedinstven način utvrđuje oporeziva dobit koju preduzeća ostvaruju poslujući na teritoriji čitave EU. Tako utvrđena konsolidovana osnovica bi po odabranom ključu ili setu ključeva (najčešće se pominju: broj zaposlenih, prihodi i vrednost aktive) bila alocirana na zemlje članice u kojima preduzeće posluje. Zemlje članice bi imale pravo da svoj deo oporezive dobit oporezuju po stopi koju same odrede. Međutim, ova ideja je još uvek u fazi uobličavanja tako da su njen finalni oblik i trenutak otpočinjanja primene neizvesni. U takvim okolnostima, kada ne postoje jedinstvena pravila na nivou EU sa kojima bi Srbija morala da uskladi svoja pravila oporezivanja dobiti, pitanje dalje reforme sistema poreza na dobit u Srbiji potrebno je staviti isključivo u kontekst ciljeva koji se tom reformom žele postići – a to su povećanje bilansne izdašnosti uz podsticajno delovanje na privredni rast.

U Srbiji se primenjuje standardni model oporezivanja dobiti preduzeća, koji je konceptualno uporediv sa modelima koji se primenjuju u zemljama regiona i šire u zemljama Evropske unije. Stoga se može zaključiti da buduća reforma sistema poreza na dobit po svom opsegu ne bi bila radikalna, tj. konceptualna, već bi se pre svega sastojala iz promena pojedinih elemenata sistema utvrđivanja poreske osnovice i redizajniranja seta poreskih olakšica kao i pravila u vezi sa oporezivanjem skrivene dividende. Promene u domenu postupka obračuna oporezive do-

biti bi po svojoj prirodi bile takve da se (osim kod transfernih cena) mogu smatrati finim podešavanjem postojećeg sistema. Kada je pak reč o poreskim olakšicama, čini se da bi u kontekstu realizacije dva pomenuta cilja (bilansna izdašnost i podsticanje privrednog rasta) buduća reforma trebalo da obuhvati eliminaciju velikog broja poreskih olakšica, tj. njihovo svođenje na jedinstveni režim investicionog poreskog kredita, kao okosnice sistema poreskih podsticaja. Naime i različita empirijska istraživanja ukazuju da sniženje opterećenja porezom na dobit ima pozitivnih efekata na privredni rast samo do određene donje granice visine tog opterećenja. Komparativna analiza sa zemljama centralne, istočne i jugoistočne Evrope navodi na zaključak je efektivna stopa poreza na dobit od 5 do 6% u Srbiji (ubedljivo) najniža, te da eliminacija određenih olakšica ne bi implicirala negativne efekta na priliv SDI i privredni rast. U prilog ove tvrdnje govore i rezultati empirijskih istraživanja prema kojima visina zakonske poreske stope ima veći uticaj na priliv SDI i privredni rast, nego što je uticaj sistema poreskih olakšice.

Reforma sistema poreza na dobit preduzeća u Srbiji, koja bi uključivala navedene elemente, za rezultat bi imala povećanje poreskih prihoda, pojednostavljenje sistema oporezivanja, smanjenje troškova administriranja poreza na dobit (i za obveznike i za državu), sužavanje prostora za poresku evaziju i arbitrarnost, kao i unapređenje konzistentnosti poreskog sistema. Ovakve odlike redizajniranog sistema oporezivanja svakako bi doprinele unapređenju ukupnih uslova poslovanja u Srbiji.

Literatura

1. Alesina, A., Ardagna, S., Nicoletti, G., Schiantarelli, F., 2005. „Regulation And Investment". Journal of the European Economic Association, MIT Press, vol. 3(4)

2. Bellak, C., Leibrecht, M. 2005. „Do Low Corporate Income Tax Rates Attract FDI? Evidence from Eight Central-and East European Countries". The University of Nottingham Research Paper No. 2005/143,

3. Bellak, C., Leibrecht, M. 2008. „Some Further Evidence on the Role of Effective Corporate Income Taxes As Determinants of of Foreign Direct Investments in Central and Eastern European Countries". Proceeding From the Annaul Conference on Taxation organized by National Tax Association

4. Bahl, R., Bird, R., 2008. "Tax Policy in Developing Countries: Looking Back and Forward". Working Papers Series 13, Rotman Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto

5. Bilten javnih finansija – novembar 2009. godine, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Beograd, 2009

6. Blonigen, B., Davies, R., 2002. „Do Bilateral Tax Treaties Promote Foreign Direct Investment?“. Working Paper No. 8834. Boston (Mass.): National Bureau of Economic Research.

7. European Tax Handbook 2008, International Bureau for Fiscal Documentation, The Netherlands

8. Gorter, J., Perikh, A., 2004. „How Sensitive is FDI to Differences in Corporate Income Taxation Within the EU“. De Economist 151, No. 2, 2003, Springer Netherlands,

9. Johannson, A., Heady, C., Arnold, J., Brys, B., Vartia, L., 2008. „Taxation and Economic Growth“, OECD Economic Department Working Paper No 620, OECD Publishing

10. Neumayer, E., 2007. „Do Double Taxation Treaties Increase Foreign Direct Investment to Developing Countries?“. Journal of Development Studies, 43 (8)

11. Schwellnus, C. 2008. “Do Corporate Taxes Reduce Productivity and Investment at the Firm-level? Crosscountry evidence from the Amadeus dataset”, OECD Economics Department Working Papers

12. „Taxation Trends in the European Union“, European Commission, Luxembourg, 2009

13. Zakon o porezu na dobit preduzeća (Sl. Glasnik RS, 25/2001, 80/2002, 43/2003, 80/2004)

6. Porez na imovinu: analiza stanja i perspektive reformi

Tony Levitas, The Urban Institute, *USAID/MEGA*
Dušan Vasiljević, The Urban Institute, *USAID/MEGA*
Aleksandar Bućić, *Stalna konferencija gradova i opština*

Ovaj rad daje generalnu ocenu značaja poreza na imovinu za javne finansije i posebno razmatra sadašnju praksu u Republici Srbiji u vezi sa porezom na imovinu. U radu je predstavljen pravni okvir za porez na imovinu u Srbiji, a dat je i preliminarni pregled (na nivou pojedinačnih gradova i opština kao i na nivou čitavog sektora lokalne samouprave) rezultata decentralizacije poreza na imovinu koja se odvija od 2007. godine. Na osnovu poređenja relevantnih međunarodnih iskustava sa načinom na koji se porezom na imovinu upravlja u Srbiji, donose se zaključci u vezi sa potrebnim reformama, daju se detaljne preporuke u vezi sa merama koje je potrebno preduzeti i prikazuju očekivani rezultati eventualnog sprovođenja tih mera. Posebna pažnja je posvećena neophodnosti uključivanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u porez na imovinu.

Uvod

Teško stanje javnih finansija u Republici Srbiji, a naročito veliki finansijski udar koji je lokalna samouprava doživela u 2009. godini kao rezultat svetske ekonomske krize na osnovu smanjenja transfernih sredstava od Republike i pada lokalnih prihoda, je aktuelizovalo niz pitanja poreske politike. Jedno od tih pitanja je zašto su prihodi od poreza na imovinu u Srbiji prema učešću u BDP-u upola manji nego u zemljama OECD-a. Tako nas je akutni problem finansija lokalne samouprave podsetio da porez na imovinu već dugi niz godina nije ozbiljnije reformisan i da u pravnom okviru koji uređuje ovaj porez već na prvi pogled postoje značajni nedostaci i nedoslednosti. Na prvi pogled je vidljivo i to da su iznosi obaveza po osnovu poreza na imovinu relativno mali (iako je u prethodih par godina došlo do izvesnog povećanja) i da kao takvi naročito pogoduju vlasnicima najvrednije imovine. Primećeno je i to da nedostaju elementi koji bi podsticali na efikasnije korišćenje ograničenih resursa kao što su građevinsko i poljoprivredno zemljište. Porez na imovinu se tako nametnuo kao mogući način da se ojača finansijska autonomija lokalne samouprave, odnosno da se smanji finansijska zavisnost gradova i opština od ustupljenih poreza i naročito od transfera Republike lokalnim

samoupravama. Budući da je osnovica poreza na imovinu najveća u najbogatijim jedinicama lokalne samouprave, na ovaj porez se gleda i kao način da se obezbede nedostajući transferi za siromašnije opštine, i to tako da se izmenama u pravnom okviru omogući razvijenim opštinama da naplate više poreza na imovinu, a da se deo sredstava za transfere usmeri od bogatijih ka siromašnijim opštinama. Time bi se sistem finansiranja gradova i opština stabilizovao, i omogućila bi se primena odredba Zakona o finansiranju lokalne samouprave kojom se definiše ukupan iznos transfera, a koja se već drugu godinu za redom stavlja van snage zakonima u budžetu Republike Srbije.

Međutim, ono što komplikuje ovaj plan po kome svi dobijaju (sem vlasnika najvrednije imovine koji su i najviše pošteđeni u sadašnjem sistemu) je postojanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, tačnije potreba da se ona ukine budući da je to predviđeno Zakonom o planiranju i izgradnji koji je omogućio konverziju prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine.

Radi preglednijeg izlaganja problematike poreza na imovinu, ovaj rad je podeljen u tri dela: u prvom delu se predstavljaju neka međunarodna iskustva, u drugom se daje prikaz karakteristika u vezi sa oporezivanjem imovine u Republici Srbiji sa naglaskom na otvorenim pitanjima, dok se u trećem skiciraju neki mogući pravci reforme poreza na imovinu. Pri tome treba imati u vidu da se sva razmatranja odnose isključivo na periodični porez na imovinu, a ne i na porez na nasleđe i poklon i porez na prenos apsolutnih prava kojima se nećemo baviti u ovom radu.

1. Porez na imovinu u međunarodnoj perspektivi

Većina teoretičara javnih finansija smatra ad valorem porez na imovinu gde se kao osnovica uzima tržišna vrednost imovine[1] najadekvatnijim poreskim oblikom za potrebe lokalnih samouprava. Za to postoji čitav niz razloga, ali većina ih se zasniva na činjenici da je ponuda zemljišta ograničena, te da zemljište i zgrade čine nepokretnu poresku osnovicu.

S ekonomskog stanovišta, činjenica da se ukupna ponuda zemljišta ne može ni uvećati ni umanjiti znači da oporezivanje tržišne vrednosti zemljišta ima manji uticaj na ekonomsko ponašanje od većine drugih poreza, pošto svi vlasnici zemljišta imaju isti interes da ono čime raspolažu iskoriste na najbolji mogući način. Shodno tome, opšte je prihvaćeno da je oporezivanje tržišne vrednosti imovine ne samo pravedno, već i poželjno u kontekstu sprečavanja spekulisanja zemljištem i podsti-

1 Ad valorem property tax.

canja ekonomski najisplativije upotrebe zamljišta[2].

S političkog stanovišta, pak, čijenica da su zemljište i objekti neraskidivo vezani za teritoriju jedinice lokalne samouprave čini porez na imovinu najlogičnijom stavkom u nizu javnih prihoda kojima se finansira rad samouprava[3]. Smatra se, naime, ne samo da porez na imovinu lokalnim samoupravama obezbeđuje stabilan izvor prihoda, već i da oporezivanje imovine kada je pod kontrolom lokalnih vlasti unapređuje političku odgovornost lokalnog rukovodstva time što uspostavlja neposrednu vezu između visine poreza koje ono nameće glasačima i kvaliteta javnih usluga koje obezbeđuje.

Konačno, s administrativnog stanovišta, porez na imovinu se smatra dobrim lokalnim porezom pošto je teško izbeći njegovo plaćanje, te zato što centralne vlasti nisu u boljoj poziciji u pogledu administriranja ovog poreza od lokalnih i zato što je porez na imovinu manje podložan uticajima kratkoročnih fluktuacija u privredi, za razliku od poreza na dohodak ili poreza na promet.

Uprkos navedenim prednostima, namena i značaj poreza na imovinu se veoma razlikuje od zemlje do zemlje. U državama kao što su Australija, Brazil, Čile, Holandija, Izrael, Kanada, Novi Zeland, Sjedinjene Američke Države i Španija, oporezivanje tržišne vrednosti imovine predstavlja ne samo najznačajniji izvor prihoda lokalnih samouprava, već i jedan od najvećih javnih prihoda uopšte. S druge strane, u zemljama kao što su Belgija, Francuska, Nemačka, Meksiko, Tajland i Velika Britanija, lokalne vlasti ubiraju malo ili nimalo prihoda od poreza na imovinu, bilo zbog toga što je ovaj porez nedovoljno iskorišćen, bilo zato što je u nadležnosti višeg nivoa vlasti, ili i iz jednog i iz drugog razloga[4].

U zemljama OECD porez na imovinu u proseku učestvuje sa oko 2% u BDP, 5% u ukupnim poreskim prihodima i između 10% i 15% u prihodima lokalnih samou-

2 Ovde bi, međutim, trebalo istaći da, premda među ekonomistima postoji relativan konsenzus oko značaja i efikasnosti oporezivanja tržišne vrednosti zemljišta, i dalje nema zajedničkog gledišta na to da li isti princip treba primeniti i na objekte. Ima ekonomista koji smatraju da je porez na imovinu u slučaju objekata regresivan, dok drugi upozoravaju na moguć negativan uticaj na odluke o investicijama. Kvalitetna rasprava na ovu temu može se naći u knjizi autorke Helen Ladd *„Local Government Tax and Land Use Policies in the United States"* (Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge MA: 1998).

3 Čak i u zemljama u kojima državna vlast i dalje administrira porez na imovinu, prihodi koji se na taj način ubiraju po pravilu se namenski izdvajaju za lokalne samouprave. Ovde je izuzetak Velika Britanija, u kojoj oporezivanje tržišne vrednosti imovine ima dugu tradiciju i predstavlja značajan izvor javnih prihoda, ali se sva sredstva slivaju isključivo u državni budžet.

4 John Norregaard, "Tax Assignment in Fiscal Federalism in Theory and Practice", urednica Teresa Ter-Minassian, (MMF: Washington, D.C. 1997) str. 56-58.

prava[5]. Opet, treba obratiti pažnju i na značajne razlike između pojedinih zemalja OECD. Na primer, u Sjedinjenim Državama i Kanadi porez na imovinu predstavlja više od 3% BDP, te 25% ukupnih poreza, dok u Nemačkoj učestvuje s manje od 1 procenta u BDP i manje od 10% u ukupnim poreskim prihodima[6]. Ukratko, uprkos svim prednostima oporezivanja tržišne vrednosti imovine, ovaj se porez ne koristi na isti način čak ni u zemljama s veoma razvijenim tržišnim privredama i stabilnim državnim strukturama.

Porez na imovinu je naročito nedovoljno iskorišćen u tranzicionim i zemljama u razvoju. Na primer, u Češkoj, Estoniji, Mađarskoj i Slovačkoj, porez na imovinu trenutno predstavlja manje od 0,3 procenta BDP, dok s manje od 3% učestvuje u ukupnim poreskim prihodima[7]. Situacija je slična i širom Latinske Amerike[8]. Ta nedovoljna iskorišćenost poreza na imovinu u zemljama u razvoju zbunjuje i frustrira reformatore i zastupnike ideje decentralizacije već godinama. Ukratko, premda je jasno da oporezivanje tržišne vrednosti imovine ima brojne prednosti, očigledno je i to da sprovođenje ove ideje nailazi na mnoge ozbiljne probleme u praksi.

Pre svega, u većini tranzicionih i zemalja u razvoju centralne vlasti su prilično nevoljne da prepuste administriranje poreza na imovinu lokalnim samoupravama. Kao posledica toga, porez na imovinu je i dalje u nadležnosti centralnih vlasti, pa čak i kada se prihodi od tog poreza u većoj meri ili potpuno izdvajaju za potrebe lokalne samouprave. Međutim, problem je u tome što centralne vlasti najčešće ne administriraju porez na imovinu na zadovoljavajući način. Razlog tome se krije u činjenici da prihod od ovog poreza uglavnom ne ostaje centralnim vlastima, već se predaje lokalnim samoupravama, te samim tim nije visoko na listi prioriteta centralnih poreskih uprava[9].

---

5 Treba imati na umu da ovi podaci uključuju sve oporezivanje imovine, a ne samo oporezivanje prema tržišnoj vrednosti. U zemljama koje ne koriste ili nedovoljno koriste porez na tržišnu vrednost, po pravilu najveći deo prihoda od poreza na imovinu dolazi od poreza i taksi nametnutih po osnovu transfera ili korišćenja zemljišta.

6 Revenue Statistics, 2000-2007, OECD, Paris.

7 Mihaly Lados "Property Taxation in CEE Countries", Prezentacija održana na konferenciji Međunarodnog instituta za porez na imovinu na temu "Iskorišćavanje vrednosti zemljišta i urbanistički razvoj", u Varšavi od 23. do 24. juna 2009. Vredno je pomena da od svih tranzicionih zemalja, jedino u Poljskoj prihod od poreza na imovinu premašuje 1% BDP i u značajnijoj meri učestvuje u prihodima lokalnih samouprava (oko 17%). Međutim, veći deo ovog prihoda potiče od naplate poreza po kvadratnom metru poslovnog prostora.

8 Claudia De Cesare, "Property Taxation in Latin America".

9 Upravo je takva situacija bila u Srbiji do 2007. godine, kada su lokalne vlasti počele da preuzimaju nadležnost nad ovim porezom. Ispostavilo se da državna poreska uprava nije registrovala između 30 i 60 procenata svih jedinica imovine, dok je ogroman deo imovine koja jeste bila registravana znatno potcenjen.

Drugo, porez na imovinu ima dve važne karakteristike – vidljiv je i plaća se za celu godinu jednokratno ili u malom broju rata – po kojima se razlikuje od poreza na dodatu vrednost, koji se plaća svakodnevno u manjim iznosima, i poreza na dohodak, koji ''plaćaju'' poslodavci. Naime, rešenje o porezu na imovinu se ispostavlja direktno poreskom obvezniku i najčešće se plaća u ne više od četiri rate. Stoga ne čudi što glasači ovaj porez doživljavaju kao najveće opterećenje. Kao posledica toga, centralne vlasti često nisu voljne da dozvole lokalnim samoupravama da preuzmu kontrolu nad ovim porezom čak i kada je on formalno decentralizovan, dok lokalne vlasti neretko teže tome da se, umesto usredsređivanja napora na delotvorno administriranje poreza na imovinu, više bave zahtevanjem većih transfera iz državnog budžeta. Ukratko, iako ekonomisti i teoretičari širom sveta listom zastupaju oporezivanje tržišne vrednosti imovine, vrlo je teško na političkoj sceni naći nekoga ko će se zaista zauzeti za navedene principe.

Treće i možda najvažnije, kvalitetno osmišljavanje i administriranje poreza na imovinu zapravo je daleko teži posao nego što se to čini na prvi pogled. Ključno pitanje se tiče načina utvrđivanja prave tržišne vrednosti jedinice imovine. Na kraju krajeva, nije redak slučaj da dva slična objekta u istom delu grada postignu značajno različite cene na tržištu. Štaviše, vrednost imovine za potrebe oporezivanja vrlo se retko podudara s cenom te iste imovine koja se može postići pri stvarnoj prodaji. Umesto toga, procena vrednosti imovine podrazumeva razumnu pretpostavku cene te imovine u datom periodu. Naravno, pošto se ovde uvek radi o proceni, ona je po prirodi stvari podložna raspravi, neslaganju i osporavanju. U državama s dugom tradicijom oporezivanja po tržišnoj vrednosti i razvijenim tržištem nekretnina, oko pitanja procene imovine se oformio čitav jedan profesionalni aparat koji uključuje stručne procenitelje, manje ili više sofisticirane računarske metodologije i čitav istorijat pravnih presedana i specijalizovanih stručnjaka.

U tranzicionim i zemljama u razvoju, međutim, stručni kapaciti i metode procenjivanja vrednosti su nedovoljno razvijeni. To dalje znači da ne postoji opšteprihvaćen način za utvrđivanje tržišne vrednosti. Čini se da postoje dve osnovne strategije kao odgovor na taj nedostatak. Prva podrazumeva osmišljavanje bodovnog sistema kojim se procenjuje vrednost zgrade, tako da se dobijeni koeficijent pomnoži s normativnom cenom kvadratnog metra, a rezultat se usklađuje s koeficijentom kojim se izražava relativna vrednost zemljišta ili lokacije u različitim zonama jedne lokalne samouprave. Upravo je takav sistem Srbija nasledila od bivše Jugoslavije.

Osnovni problem s ovakvim sistemom je pre svega taj što ume da bude izrazito složen. Jednom rečju, nastojanje da se sistem bodova i zona učini pravičnim može dovesti do pojave ogromnog broja kategorija i koeficijenata koji samim

tim postaju netransparentni i veoma teški za administriranje. Moglo bi se reći da svaki pokušaj da se tržište modelira pomoću koeficijenata za zgrade i lokacije, u kombinaciji s opštim političkim gledištem na porez na imovinu, može završiti uspostavljanjem sistema koji je preskupo administrirati, koji će generisati razočaravajuće iznose prihoda i koji će upravo zbog svoje komplikovanosti biti podsticajan okvir za razne zloupotrebe.

Drugi način na koji su tranzicione i zemlje u razvoju pokušale da nadomeste istorijski nedostatak čvrsto utemeljenog sistema i aparata procene jeste okretanje računarskoj tehnologiji, odnosno, sistemima koji su pouznati pod imenom Computer Aided Mass Valuations Systems – Računarski sistemi za masovnu procenu. Ti sistemi koriste podatke o prodajnim cenama različitih jedinica imovine, kao i informacije o njihovim osnovnim odlikama i lokacijama, te na osnovu toga daju procenu vrednosti sličnih jedinica imovine na sličnim lokacijama. Prednost ovog sistema jeste u tome što procene koje generiše jesu daleko lakše metodološki odbranjive od procena koje se dobijaju na osnovu koeficijenata i zona, te se kao takve mogu predstaviti kao pouzdanije vlasnicima imovine, odnosno, glasacima.

Ipak, koliko god da su ovi sistemi privlačni, s njihovim sprovođenjem u praksi je takođe bilo problema. Prvi problem se tiče činjenice da prikupljanje podataka i analitički rad neophodan za funkcionisanje ovih sistema realno može sprovoditi samo centralna vlast, i to uz znatne troškove. Nažalost, pitanje je koliko su centralne vlasti zainteresovane da investiraju u takve sisteme i održavaju ih u situaciji u kojoj prihod od poreza na imovinu ide lokalnim samoupravama, i u kojoj političari na svim nivoima nisu postigli konsenzus oko samog koncepta oporezivanja imovine. Na primer, Svetska banka i drugi donatori u Estoniji, Litvaniji i Sloveniji godinama podržavaju uspostavljanje sličnih sistema koji nakon svog vremena i napora uloženog u taj proces daju razočaravajuće rezultate.

Drugi problem s ovakvim sistemima, pak, začuđujuće nalikuje osnovnom problemu koji se vezuje za sistem administrativno utvrđenih koeficijenata i zona. Ukratko, da bi računarski sistemi za procenu proizveli pravične i metodološki odbranjive procene vrednosti imovine, redovno se moraju prikupljati podaci ne samo o imovini koja je predmet kupoprodaje, već o svoj imovini. Iz toga sledi da ovi sistemi, ukoliko je namera da funkcionišu onako kako je predviđeno, zahtevaju ogroman napor na prikupljanju podataka, što je vrlo teško postići u zemljama u razvoju.

Zapravo, oba sistema sa sobom nose očigledan problem koji nastaje između pravičnosti i odbranjivosti procena vrednosti koje generišu s jedne i troškova koje iziskuje njihovo prikupljanje i obrada s druge strane. Da situacija bude još

nepovoljnija, iskustvo nam govori da je svaki pokušaj da se problemi ove vrste reše izuzetno nezahvalan upravo zato što je porez na imovinu neomiljen kod glasača i što tom konceptu nedostaju zastupnici na političkoj sceni.

Ipak, osnovna lekcija koja se iz ovoga može naučiti relativno je jasna. Prvo, oporezivanje imovine prema vrednosti treba uspostavljati korak po korak, bez ambicije da se odjednom pređe na puno tržišno vrednovanje imovine. Drugo, zakonodavci moraju biti izuzetno osetljivi na moguće političke posledice svake reforme. Konkretno, to znači da se mora obratiti pažnja ne samo na rizik preteranog opterećivanja poreskih obveznika – glasača, već i na to da sistem bude što jednostavniji, te da se u kontinuitetu pojašnjava zašto su zacrtane reforme neophodne. I treće, verovatno je bolje krenuti ka procenama tržišne vrednosti imovine što je pre moguće (uz obaveznu kontrolu finansijskih posledica koje ova reforma ima po poreske obveznike time što će se poreske stope ograničiti), nego da se ide na procenu vrednosti koja je dosta ispod tržišne, uz omogućavanje da se povećanje prihoda ostvaruje višim poreskim stopama.

2. Analiza karakteristika poreza na imovinu u Srbiji

Porez na imovinu, tačnije periodični porez na imovinu koji je i predmet ove analize[10], je do skoro bio jedan od najzanemarenijih poreskih oblika u Srbiji. U ukupnoj strukturi prihoda gradova i opština učestvuje sa oko 5%. U isto vreme, ovaj porez ne predstavlja ni naročito veliko finansijsko opterećenje za građane. Prosečna poreska obaveza po nepokretnosti u svojini fizičkih lica u 2009. godini je iznosila oko 2,600 dinara[11]. Kako ćemo kasnije pokazati, ima puno osnova da se zaključi da u dimenzioniranju poreza na imovinu ima više elemenata socijalne nego fiskalne politike. Nažalost, pogrešno bi bilo na osnovu ovoga zaključiti da je socijalna pravičnost jača strana sadašnjeg modela oporezivanja imovine u Srbiji. Realnost je možda upravo suprotna. Ovaj tekst će pokušati da ukaže na najznačajnije elemente nepravičnosti u vezi sa porezom na imovinu, kao i na moguće pravce reformisanja ovog poreskog oblika koji, naročito otkako je 2007. godine prešao iz režima ustupljenog u režim izvornog prihoda lokalne samouprave, ima izuzetan potencijal da postane mnogo značajniji izvor prihoda za nadležnosti gradova i opština nego što je to danas slučaj. Ali da krenemo od nekih osnovnih karakteristika periodičnog oporezivanja imovine.

10 Pored periodičnog poreza na imovinu (koji se često naziva „porezom na imovinu u statici"), Zakon o porezima na imovinu uređuje i porez na nasleđe i poklon i porez na prenos apsolutnih prava koji su porez na imovinu „u dinamici".

11 U Srbiji je u 2006. godini u Poreskoj upravi bilo registrovano 1,685,698 nekretnina u vlasništvu fizičkih lica. Iznos poreza na imovinu od fizičkih lica u 2009. godini je iznosio 4,4 milijardi dinara.

2.1. Predmet i obveznici

Periodični porez na imovinu se plaća na nepokretnosti. Nepokretnosti, u smislu Zakona o prezima na imovinu (u daljem tekstu: Zakon) su zemljište, stambene i poslovne zgrade, stanovi, poslovne prostorije, garaže, zgrade i prostorije za odmor i rekreaciju i drugi građevinski objekti, odnosno njihovi delovi.

Tabela 1 - Struktura nepokretnosti kod kojih su obveznici fizička lica, 2006. godina

Vrsta objekta (fizička lica)	Broj
Stambena zgrada	786,905
Stan	663,991
Garaža	113,889
Poslovna prostorija	54,442
Drugi građevinski objekti	24,992
Zgrada za odmor	19,021
Poslovni prostor	15,617
Prostorija za odmor	3,604
Građevinsko zemljište	3,237
Ukupno	1,685,698

Izvor: Ministarstvo finansija - Poreska uprava

Prava na nepokretnostima koja su predmet oporezivanja su pravo svojine, stanovanja, zakupa (odnosi se na stambeni prostor ako je pravo zakupa stečeno na neodređeno vreme ili na rok duži od godinu dana) i pravo korišćenja (odnosi se ne građevinsko zemljište u državnoj svojini, površine preko 10 ari). Za nepokretnosti na kojima postoji pravo svojine istovremeno sa nekim drugim pravom koje je predmet oporezivanja (pravo stanovanja, zakupa ili korišćenja), porez se ne plaća na pravo svojine, već na to drugo pravo.

Na ovom mestu je zgodno dati jednu važnu napomenu: predmet poreza na imovinu su i objekti izgrađeni bez građevinske dozvole (nelegalni objekti). Dovoljno je da se ti objekti koriste, odnosno da su osposobljeni za korišćenje. Naravno, ključno za izvršenje poreske obaveze u ovom slučaju je obezbediti da ti objekti budu u evidenciji poreske uprave, što često nije slučaj. Zbog činjenice da terenske kontrole nije ni bilo dok lokalne poreske uprave nisu počele da preuzimaju administriranje poreza na imovinu, čitav sistem je favorizovao one koji su gradili bez dozvole, odnosno koji nisu prijavljivali imovinu koju su stekli ili izgradili. To je prvi momenat nepravičnosti.

Otvorena pitanja u vezi sa predmetom i obveznicima oporezivanja

Nekoliko pitanja se otvara u vezi sa predmetom oporezivanja i određenjem obveznika. Najpre, zbog čega ograničenje da se porez na imovinu na pravo korišćenja građevinskog zemljišta plaća samo za površine preko 10 ari (i to ne računajući deo parcele koji je pod objektom). Ovakvo rešenje zanemaruje činjenicu da građevinsko zemljište površine i ispod 10 ari, pre svega u gradskim područjima, ali i pored najvažnijih putnih pravaca, dostiže velike iznose. I površine koje su manje od najmanje dozvoljne površine za građevinsku parcelu dostižu ogromne iznose kada su potrebne vlasnicima susednih parcela. Politika neporezivanja tih površina doprinosi praksi špekulacija sa zemljištem. U većini razvijenih zemalja, zemljište se oporezuje i zbog toga da bi se njegovi vlasnici destimulisali da, dok čekaju cenu koja im odgovara, zemljište drže neizgrađenim, odnosno izgrađenim ispod planom predviđenog stepena. Odsustvo takve politike u Srbiji doprinosi tome da vrednost zemljišta ima neopravdano veliko učešće u ceni izgrađenih objekata.

Sledeća nelogičnost je to da pravo zakupa građevinskog zemljišta nije predmet oporezivanja. Pri tome treba znati da do donošenja novog Zakona o planiranju i izgradnji, praktično nije postojala mogućnost davanja građevinskog zemljišta u svojinu. Gradovi i opštine su raspolagali građevinskim zemljištem dajući ga u zakup na rok od 99. godina. Sama dužina perioda zakupa od 99 godina i obim prava na tom zemljištu ukazuju da se radi o pravu koje je ekvivalent pravu svojine, pa nema razloga da ne bude predmet oporezivanja. Ovo utoliko više kada znamo da pomenuti Zakon o planiranju i izgradnji ima za cilj da se pravo korišćenja i pravo zakupa građevinskog zemljišta kad god je to moguće konvertuju u pravo svojine. Neoporezivanje prava zakupa bi dovelo u pitanje motivaciju nosilaca tog prava da ga konvertuju u pravo svojine. Takođe, teško da ima opravdanja da tri vrste prava daju gotovo iste mogućnosti njihovim nosiocima, a da je jedno od njih uvek predmet oporezivanja (pravo svojine), drugo samo ako se radi o zemljištu površine preko 10 ari (pravo korišćenja), a treće nikada (pravo zakupa građevinskog zemljišta).

Važno pitanje u vezi sa predmetom oporezovanja je i odvojeno oporezvanje zemljišta i objekata, u slučaju izgrađenog zemljišta. Potreba da se neizgrađeno zemljište svakako oporezuje je objašnjena u prethodnim redovima. Međutim, postavlja se pitanje oporezivanja na primer prava svojine na objektu i prava korišćenja (a uskoro verovatno i prava svojine) na parceli na kojoj je objekat sagrađen. Ovo se do sada nije javljalo kao veliki problem upravo zato što pravo korišćenje na zemljištu ispod 10 ari nije bilo predmet oporezivanja. Ali ako se počne sa oporezivanjem prava svojine, korišćenja i zakupa i za parcele ispod 10

ari, sigurno će se zaoštriti pitanje kako oporezovati zemljište, a kako objekat na njemu, kao i pitanje da li zemljište ispod objekta treba da bude predmet oporezivanja. Neoporezivanje izgrađenog zemljišta nije rešenje, jer se time nagrađuju oni koji u spekulativne svrhe (ili iz nekih drugih razloga) na izuzetno vrednim parcelama imaju straćare čija je vrednost daleko ispod vrednosti samog zemljišta. Sada je čest je slučaj da se vrednost osnovice objekta (kućice na Vračaru) proceni na mnogo niži iznos nego što je tržišna vrednost samog zemljišta pod objektom, ne računajući vrednost ostatka parcele ako je njena površina manja od 10 ari.

2.2. Osnovica

Prema Zakonu, osnovica poreza na imovinu je tržišna vrednost nepokretnosti na dan 31. decembra godine koja prethodi godini za koju se utvrđuje porez imovinu. Ova odredba Zakona je, kako će se kasnije videti, gotovo isključivo deklarativnog karaktera jer je razlika između osnovice poreza na imovinu u statici i stvarne tržišne vrednosti nepokretnosti ogromna. Pored toga, sam Zakon utvrđuje dva važna izuzetka od načela da je osnovica poreza tržišna vrednost nepokretnosti. Prvi izuzetak je poljoprivredno i šumsko zemljište, gde je osnovica periodičnog poreza na imovinu petostruki iznos godišnjeg katastarskog prihoda od tog zemljišta. Drugi izuzetak su poreski obveznici koji vode poslovne knjige. U njihovom slučaju, osnovica poreza na imovinu je vrednost nepokretnosti utvrđena u njihovim poslovnim knjigama.

Što se tiče nekretnina sem poljoprivrednog i šumskog zemljišta gde obveznik ne vodi poslovne knjige, Zakonom je predviđeno da se visina tržišne vrednosti svake godine umanjuje za amortizaciju po stopi od 1,5%, a najviše do 70%. To znači da se tržišna vrednost objekta starog 47 godina primenom propisa o amortizaciji smanjuje za 70%.

Zakon sadrži i neke osnovne parametre za utvrđivanje tržišne vrednosti nepokretnosti, i to utvrđujući osnovne i korektivne elemente. Osnovni elementi su korisna površina i prosečna tržišna cena kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti na teritoriji opštine, a korektivni elementi su lokacija nepokretnosti, kvalitet nepokretnosti i drugi elementi.

Pojedinosti u vezi sa utvrđivanjem osnovice za porez na imovinu u statici su date *Pravilnikom o utvrđivanju osnovice poreza na imovinu na nepokretnostima*. Jedno od najznačajnijih pitanja koje uređuje Pravilnik je utvrđivanje prosečne cene kvadratnog metra nepokretnosti. Njime je predviđeno da prosečna tržišna cena kvadratnog metra objekta predstavlja prosek cena ostvarenih u prometu uz

naknadu za odgovarajuću vrstu novih objekata u određenoj opštini prema podacima republičkog organa nadležnog za poslove statistike. U slučaju da nema odgovarajućih podataka Republičkog zavoda za statistiku, a ti slučajevi su česti, koriste se podaci utvrđeni u postupku utvrđivanja poreza na prenos apsolutnih prava. Podaci o cenama utvrđenim u vezi sa porezom na prenos apsolutnih prava su osnova i za utvrđivanje prosečne tržišne cene kvadratnog metra građevinskog zemljišta. Ako nema podataka o cenema koje se postižu pri prenosu apsolutnih prava, koriste se podaci o prosečnoj naknadi za kvadratni metar eksproprisanog zemljišta.

Pravilnik utvrđuje i koeficijente za različite lokacije u okviru jedne opštine, odnosno grada. Najniži koeficijent je 0,4 (za seoska naselja i područja van naselje), a najviši je 1 (odnosno 2, za ekstra zonu). Dakle, najveća dozvoljena razlika u okviru jednog grada ili opštine po osnovu lokacije je 1:5. Pravilnikom se definišu i elementi za određivanje kvaliteta objekta koji je jedan od kriterijuma za utvrđivanje vrednosti osnovice. Ti elementi uključuju materijal od koga je sagrađen objekat, ali i to da li su podovi od parketa, betona ili PVC-a, od čega su prozori i vrata, čak i to od čega su roletne, kao i 12 drugih elemenata. Svih ovih 17 elemenata se boduje, a ukupan broj bodova koji dobije predmet oporezivanje se deli sa brojem bodova za najkvalitetniji objekat (695). Taj količnik predstavlja koeficijent kvaliteta objekta.

U praksi, ovo bi značilo da formula za utvrđivanje osnovice periodičnog poreza na imovinu za stan polazi od prosečne cene kvadratnog metra stambenog prostora u datoj opštini koja se množi sa korisnom površinom stana, zatim sa koeficijentom lokacije i koeficijentom za kvalitet objekta. Tako dobijen proizvod se na kraju umanjuje za iznos amortizacije da bi se dobila poreska osnovica.

Neka otvorena pitanja u vezi sa utvrđivanjem poreske osnovice

Pitanje utvrđivanja poreske osnovice je opterećeno mnogim kontroverzama. Jedna od najznačajnijih se tiče odredbe prema kojoj je osnovica za obveznike koji vode poslovne knjige knjigovodstvena vrednost te imovine. Problem se tiče odnosa knjigovodstvene i tržišne vrednosti te imovine. Iako lica koja vode poslovne knjige imaju neke razloge da realno iskažu vrednost svoje imovine (radi uzimanja kredita, na primer), njihov pretežan interes je po pravilu da im se prizna što je moguće veći iznos amortizacije, što dovodi do potcenjivanja vrednosti imovine u poslovnim knjigama. Ali podaci o stepenu te potcenjenosti prevazilaze očekivanja. Prema analizi koja je izrađena u poreskog upravi u Aranđelovcu, 31% nekretnina obveznika koji vode poslovne knjige je prijavilo vrednost koja je 10% ili manja u odnosu na tržišnu vrednost tih nekretnina. Samo 17% objekata ima knjigovodstvenu vrednost u iznosu većem od 50% tržišne vrednosti.

Tabela 2 - Broj objekata prema odnosu knjigovodstvene i procenje tržišne vrednosti u Aranđelovcu

Broj objekata prema odnosu knjigovodstvene i procenje tržišne vrednosti				
Broj objekata iznad 100% tržišne cene	Broj objekata 100% - 50% tržišne cene	Broj objekata 50% - 25% tržišne cene	Broj objekata 25% - 10% tržišne cene	Broj objekata ispod 10% tržišne cene
10 objekata (3,41%)	40 objekata (13,40%)	50 objekata (17,06%)	101 objekat (34,74%)	92 objekata (31,39%)

Izvor: Lokalna poreska uprava u Aranđelovcu.

Pored gubitaka zbog primene knjigovodstvene umesto tržišne vrednosti nepokretnosti, postavlja se i pitanje dovođenja različitih poreskih obveznika u neravnopravan položaj. Činjenica da za istu nekretninu, lokal u centru grada na primer, fizičko lice plati mnogo veći iznos poreza nego lice koje vodi poslovne knjige, ozbiljno dovodi u pitanje pravičnost i racionalnost ovakvog sistema.

Dalje, uz malo preterivanja, moglo bi se reći da je oporezivanje poljoprivrednog i šumskog zemljišta koristeći petostruki katastarski prihod kao osnovicu drugo ime za neoporezivanje tog zemljišta. Naime, iznos poreske obveze je u najvećem broju slučajeva manji od troškova pripreme i slanja poreskog rešenja. Deo problema leži i u činjenici da se podaci o iznosu katastarskog prihoda nisu ažurirali od 1994. godine. I mada ima razloga da se poljoprivreda podstiče i kroz poresku politiku i da se štede poljoprivredna domaćinstva, od kojih su mnoga staračka, to nije opravdanje za izuzetno nizak nivo poreske obaveze za sve obveznike. Iako je prosečna površina poljoprivrednog poseda u Srbiji ispod tri hektara, tokom procesa tranzicije dobili smo poljoprivredne posede čija površina iznosi više hiljada hektara. Kao i u vezi sa mnogim drugim elementima oporezivanja imovine, utisak je da najveći posednici imaju i najviše interesa od ovakve „socijalne politike". Pored toga, neoporezivanje poljoprivrednog zemljišta doprinosi tome da znatan deo tog zemljišta bude neobrađen. Realnije vrednovanje osnovice kod poljoprivrednog zemljišta bi pored pozitivnih fiskalih efekata kao rezultat moglo da ima i ukrupnjavanje poseda, veći procenat obrađenog poljoprivrednog zemljišta i efikasnije korišćenje tog neobnovljivog resursa.

Amortizacija je sledeći veliki problem u vezi sa utvrđivanjem vrednosti osnovice. Iako bi ona trebalo da bude uključena u tržišnu vrednost nepokretnosti, Zakon predviđa da se amortizacija primenjuje na prethodno utvrđenu tržišnu vrednost objekta. I sama formula za izračunavanje amortizacije (1,5% za svaku godinu, do 70%) dovodi do izrazito nerealnih umanjenja poreske osnovice. Nema nikoga ko

veruje da stan u zgradi u centru Beograda iz 30-ih godina vredi 70% manje od istog stana iz novogradnje. Prema podacima kojima raspolaže Ministarstvo finansija, prosečna stopa amortizacije je u 2006. godini iznosila čak 45%.

Kvalitet objekta kao kriterijum utvrđivanja tržišne vrednosti je višestruko problematičan. Najpre, sistem sa 17 kriterijuma i maksimalno 695 bodova je lokalnim poreskim upravama izuzetno komplikovan za administriranje. Pored toga, veliki boj elemenata kvaliteta objekta koji se boduju je nemoguće proveriti bez ulaska u stan poreskog obveznika. Takav sistem nagrađuje one obveznike koji su skloni tome da netačno iskažu podatke o kvalitetu svojih nepokretnosti, budući da sami obveznici popunjavaju te podatke. Da se ne radi o naivnom problemu govori podatak da bi ukidanje koeficijenta za kvaliteta gradnje poresku osnovicu u proseku povećalo za 30%.

I na kraju, da ne bi izgledalo da problemi leže samo u korektivnim elementima za utvrđivanje tržišne vrednosti nepokretnsti, treba naglasiti da se prosečna cena kvadratnog metra po jedinicama lokalne samouprave ne utvrđuje samo u skladu sa promenom statističkih pokazatelja, već i u skladu sa procenama republičkih vlasti o tome za koliko treba povećati osnovicu u kontekstu platežne sposobnosti stanovništva i finansijskih potreba sektora lokalne samouprave. U nekim jedinicama lokalne samouprave su išli čak i korak dalje, pa je odluku o prosečnoj ceni kvadratnog metra donosilo opštinsko veće, za šta tek nema pravnog osnova. Pored toga, činjenica da se prosečna cena kvadratnog metra utvrđuje za čitavu teritoriju opštine dovodi u pitanje upotrebnu vrednost tako utvrđenog iznosa. Čak i ako pretpostavimo da postoji pravni osnov da se ona u gradovima koji imaju gradske opštine utvrđuje po pojedinačnim gradskim opštinama, a ne za ceo grad, srećemo se sa činjenicom da gradska opština Palilula u Beogradu obuhvata i zgradu Narodne skupštine i naselje Ovča s druge strane Dunava. Iz toga se vidi da je maksimalni raspon koeficijenta lokacije od 1: 5 za ovu opštinu, kao i za mnoge druge, apsolutno nedovoljan.

2.3. Poreske stope, poreska oslobođenja i poreski kredit

Porez na imovinu u statici je preveden u kategoriju izvornih prihoda lokalne samouprave (što znači da mu jedinica lokalne samouprave utvrđuje stopu) Zakonom o finansiranju lokalne samouprave koji se primenjuje od 1. januara 2007. godine. Sama poreska stopa kod ovog poreza ima veoma značajan uticaj i na njegovu naplatu, jer se on plaća ne iz same imovine već iz prihoda koje obveznik ovog poreza ostvaruje. Jasno je da imovina odslikava ekonomsku moć samog poreskog obveznika, ali kako

je ovaj porez za same obveznike dosta „vidljiviji" od nekih drugih poreskih oblika (PDV, porez na dohodak, i sl.) on je samim tim nepopularan čak i u zemljama sa dugom tradicijom oporezivanja imovine. Iz tog razloga, jedna od ključnih karakteristika ovog poreza i uslov redovnog plaćanja jeste niska i po pravilu proporcionalna poreska stopa[12].

U Srbiji, međutim, porez na imovinu u statici je progresivan porez. Stopa od 0.4% se primenjuje na osnovicu u slučaju obveznika koji vode poslovne knjige, kao i u slučaju obveznika koji ne vode poslovne knjige za poresku osnovicu do 6 miliona dinara. Za deo osnovice između 6 i 15 miliona dinara plaća se porez po stopi od 0,8%, od 15 do 30 miliona stopa je 1,5% i za vrednost osnovice preko 30 miliona dinara, stopa je 3%. S obzirom da se radi o izvornom prihodu, skupština opštine, odnosno grada, utvrđuje stopu ovog prihoda, a navedeni iznosi su zakonski maksimum. Nije veliko iznenađenje to što za sada nema podataka o tome da je bilo koja jedinica lokalne samouprava iskoristila svoje zakonsko prava da umanji stopu ovog poreza.

Spisak poreskih oslobođenja je zaista dug. Treba pomenuti imovinu državnih organa i organizacija i njihovih službi (uključujući i pokrajinski i lokalni nivo vlasti) kao i direktnih i indirektnih budžetskih korisnika, objekte koji su namenjeni za primarnu poljoprivrednu proizvodnju, imovinu diplomatskih predstavništava... Značajna su još dva oslobođenja: za obveznika čija ukupna poreska osnovica za imovinu na teritoriji jedne opštine, odnosno grada, ne prelazi iznos od 400.000 dinara i za nepokretnosti koje su u poslovnim knjigama evidentirane kao dobra koja su isključivo namenjena daljoj prodaji.

Poreski krediti se daju prema dva kriterijuma. Prvi je vezan za to da li obveznik (sa članovima porodice) stanuje u zgradi, odnosno stanu koji je predmet oporezivanja. Obveznik koji živi u nekretnini koja je predmet oporezivanja ima umanjenje poreske obaveze od 40%, kao i dodatnih 10% za svakog člana njegovog domaćinstva, ali ne više od 70%. Dakle, ako vlasnik sa tri člana domaćinstva živi u nepokretnosti koja je predmet oporezivanja, ima pravo na svih 70% umanjenja poreske obaveze. Pravo na poreski kredit je predviđeno i za staračka seoska domaćinstva. Naime, porez na prava na zgrade i stanove površine do 60 m2, u seoskom području, a u kojima stanuju samo lica starija od 65 godina, umanjuje se za 75%.

Otvorena pitanja u vezi sa stopama, oslobođenjima i poreskim kreditima

Porez na imovinu u statici je nominalno izrazito progresivan, budući da se stope

12 Raičević, B: "Javne finansije", 2005, Beograd

za lica koja ne vode poslovne knjige kreću od 0,4% do čak 3%. Pri tome treba napomenuti da se tako visoka stopa od 3% ne primenjuje ni u onim zemljama u kojima je porez na imovinu jedan od najznajačnijih, ako ne i najznačajniji, prihod lokalne samouprave. Ovo ne čudi ako znamo da je prosečan prinos od imovine kreće oko 6%[13] i da bi tako visoka stopa poreza na imovinu vlasnika koštala polovine prihoda od nekretnina.

Međutim, kada zagrebemo malo ispod površine te proklamovane progresivnosti, dolazimo do zaključka da ovakav režim oporezivanja imovine upravo odgovara onima koji poseduju najvrednije nekretnine. Tabela broj 3 predstavlja način na koji je utvrđena osnovica poreza na imovinu za 2008. godinu za stan u beogradskom naselju Vidikovac površine 92,05m2 koji je izgrađen 1979. godine. Iako je realna tržišna cena tog stana 2008. godine verovatno bila oko 100.000 evra (oko 9 miliona dinara), umesto da bude primenjena uvećana stopa od 0,8% za iznos osnovice preko 6 miliona dinara, utvrđen iznos osnovice iznosi manje od 2,3 miliona dinara. Tako je realna poreska osnovica potcenjena za 6,7 miliona dinara, odnosno za oko 75%. O iluziji progresivnog oporezivanja imovine treba reći i da je prema podacima Poreske uprave, u 2006. godini procenjenja poreska osnovica za čak 99,7% svih nekretnina u posedu fizičkih lica iznosila manje od 6 miliona dinara. Ipak, ovaj procenat je u 2009. godini značajno smanjen, naročito u najvećim gradovima gde se nalaze najvrednije nekretnine u svojini fizičkih lica, pre svega zato što su jedinice lokalne samouprave uvećale prosečna cenu kvadratnog metra nekretnina za 10-30%.

Tabela 3 - Konkretan primer utvrđivanja poreske osnovice

Konkretan primer utvrđivanja poreske osnovice	
Prosečna "tržišna cena" m2 u opštini	70,780.19
Površina objekta (m2)	90.85
Koeficijent lokacije	0.70
Broj bodova po osnovu kvaliteta objekta	625
Koeficijent kvaliteta objekta (625/695)	0.899
Amortizacija	43.50%
Poreska osnovica	2,287,064

Izvor: rešenje Uprave javnih prihoda grada Beograda za 2008. godinu za stan jednog od autora ovog teksta.

U pogledu poreskih oslobođenja, postavlja se pitanje izuzimanja javnih službi i budžetskih korisnika, a pre svega javnih preduzeća (uključujući i javna

13 Return on assets (ROA)

komunalna preduzeća), od obaveze plaćanja poreza na imovinu. Pored toga, oslobođenje imovine koja je u poslovnim knjigama namenjena daljoj prodaji se često problematizuje, mada je sada teško proceniti koliki je fiskalni gubitak zbog tog oslobođenja. Međutim, u velikom broju opština se ukazuje na pitanje izuzimanja nepokretnosti po osnovu graničnog iznosa od 400.000 dinara. Budući da se ovaj iznos odnosi na procenjenu vrednost osnovice, a da je tržišna vrednost tih nekretnina višestruko veća, broj nepokretnosti koje potpadaju pod ovo oslobođenje je značajan.

Pitanje poreskih kredita je jedan od elemenata koji najznačajnije doprinosi nepravičnosti oporezivanja imovine u Srbiji. Retki su komparativni sistemi u kojima se iznos kredita utvrđuje kao procenat poreske obaveze. Ovakvo rešenje naročito pogoduje vlasnicima najvrednijih nepokretnosti.

Tabela 4 - Konkretan primer obračuna poreske obaveze	
Poreska osnovica	2,287,064
Iznos poreza	9,148
Kredit (za četvoročlanu porodicu)	70%
Poreska obaveza	2,744.48
Izvor: rešenje Uprave javnih prihoda grada Beograda za 2008. godinu.	

Koristeći primer stana na Vidikovcu u kome živi vlasnik sa još tri člana domaćinstva, čija je poreska obaveza utvrđena na 2,3 miliona dinara, primenom kredita od 40% za vlasnika i po 10% za svakog člana domaćinstva, dobijamo iznos poreske obaveze od 2.744 dinara umesto nešto više od 9.000 koliko bi poreska obaveza iznosila primenom stope od 0,4% bez poreskog kredita. Ovaj iznos poreske obaveze znači da je efektivna poreska stopa, ako se u obzir uzme iznos poreske osnovice utvrđen od strane poreske uprave samo 0,12%. Ako bismo pošli od realne tržišne vrednosti nepokretnosti od 9 miliona dinara u 2008. godini, efektivna poreska stopa iznosi 0,03%, odnosno čak 13 puta manje od nominalne stope od 0,4%. Naime, kada bi uprava javnih prihoda utvrdila realnu vrednost nepokretnosti od 9 miliona dinara i na nju primenila poresku stopu od samo 0,4% (bez ikakve progresivnosti) poreska obaveza bi iznosila 36.000 dinara. Umanjenje ove obaveze u iznosu od čak 33.266 dinara za lica koja ne spadaju u red lica u stanju socijalne potrebe nema nikakvog opravdanja i predstavlja samo još jedan primer pogodovanja bogatijih socijalnih kategorija pod izgovorom održavanja socijalnog mira.

2.4. Administriranje poreza na imovinu u Srbiji

Porez na imovinu utvrđuje se rešenjem nadležnog organa jedinice lokalne samouprave za svaku kalendarsku godinu, primenom odredaba Zakona o porezima na imovinu i odluke jedinice lokalne samouprave o stopama poreza na imovinu na čijoj teritoriji se imovina i nalazi. Obveznik poreza dužan je da podnese poresku prijavu, sa tačnim podacima, do 31. marta godine za koju se vrši utvrđivanje poreza. Ukoliko je to već ranije uradio, a u međuvremenu nije bilo promene podataka koji se nalaze u prijavi, a od značaja su za utvrđivanje poreza, nije u obavezi da to ponovo čini. Prijava se podnosi lokalnoj poreskoj administraciji u gradu/opštini na čijoj teritoriji se nepokretnost nalazi.

Porez na imovinu je u prethodnom periodu bio nedovoljno efikasno administriran. Osim toga, godinama unazad, oporezivanje imovine je predstavljalo jedan element vođenja socijalne politike, ali veoma izopačene socijalne politike kao što se moglo videti ranije u tekstu. Dodatno, prinudna naplata kod ovog poreza je bila neadekvatna, odnosno gotovo je i nije bilo godinama unazad. To znači da se republička Poreska uprava oslanjala na dobrovoljno podnošenje poreskih prijava od strane poreskih obveznika, a u onim slučajevima kada obveznici nisu prijavljivali svoju poresku obavezu, nisu ni bili registrovani niti im je vršena procena vrednosti imovine, nisu im slata poreska rešenja niti je bilo terenske kontrole i podnošenja prijava za poresko-prekršajne postupke.

Iskustva lokalne samouprave u administriranju poreza na imovinu

Vraćajući se na sam postupak naplate poreza i donošenje poreskog rešenja, veoma bitan korak u cilju efikasnog sprovođenja postupka predstavlja i dostava rešenja o utvrđenom porezu. Ne ulazeći ovde u sve zakonom propisane procedure koje se smatraju urednim dostavljanjem rešenja, opšti zaključak je da je čitav sistem izrade poreskog rešenja i njegove dostave dosta složen i zahteva značajne resurse za organe koji donose i dostavljaju poreska rešenja, kako vremenske tako i finansijske.

Šta to konkretno znači? U Srbiji se još uvek svako pojedinačno poresko rešenje poreza na imovinu ručno potpisuje i overava pečatom. Čak i sama fizička izrada ogromnog broja rešenja za svaku godinu ponovo (radi se o preko 600.000 rešenja za porez na imovinu samo u gradu Beogradu) može se diskutovati sa aspekta racionalnosti. Postoje zemlje u kojima se rešenja ne donose u fizičkom obliku za svaku narednu godinu (ukoliko nije recimo bilo promene vlasništva ili strukture nepokretnosti tokom godine) već se obveznici obaveštavaju propisanim elektronskim putem ili se obaveštavaju o mestu i načinu uvida u svoje poresko rešenje za datu godinu,

u nadležnoj lokalnoj samoupravi. U Nemačkoj na primer, ukoliko tokom godine nije bilo ovih promena, rešenje se uopšte fizički ne izrađuje već ono postoji u elektronskoj formi na veb sajtu opštine ili se uvid u njega može izvršiti u samoj opštini. Ovim se značajno smanjuju resursi neophodni za administriranje poreza, pa se iz tog razloga u Nemačkoj mogu sresti lokalne poreske administracije koje sa samo par službenika završavaju posao naplate poreza na imovinu u lokalnim samoupravama sa više desetina hiljada stanovnika.

U administriranju poreza na imovinu kod nas se kao jedan od velikih problema problema javljaju netačno prijavljene adrese poreskih obveznika, nemogućnost pronalaženja poreskih obveznika da bi im se uručilo poresko rešenje i pre svega značajni finansijski troškovi same dostave rešenja. U već pominjanom primeru Nemačke, za ona rešenja koja se dostavljaju obvezniku (promena vlasništva, promene na samoj nepokretnosti) pitanje tačnosti adrese se takođe prebacuje na samog obveznika, pa tako u roku od 3 dana od dana slanja rešenja na poslednju prijavljenu adresu počinju da teku zakonski rokovi i problem tačnosti adrese prebivališta se takođe prebacuje na poreskog obveznika i izbegava se situacija u kojoj poreska administracija ima dodatne troškove zbog neažurnosti ili neodgovornosti poreskog obveznika.

Kao poseban apsurd u ovom smislu se može navesti već pominjan primer poreza na imovinu na poljoprivredno i šumsko zemljište gde je iznos utvrđene poreske obaveze u većini slučajeva niži od poštanskih troškova dostave samog rešenja, zanemarujući sve ostale troškove administriranja poreza. Međutim, ova rešenja su često obveznicima neophodna da bi ostvarili neka druga prava tako da su lokalne samouprave u obavezi da ih štampaju i dostavljaju. Na taj način se porez na imovinu na poljoprivredno i šumsko zemljište pretvorio iz prihoda lokalne samouprave u njen rashod koji treba platiti iz nekih drugih prihoda lokalne samouprave.

Dosadašnji rezultati lokalnih samouprava u administriranju poreza na imovinu

Uprkos lošoj polaznoj situaciji, koja je podrazumevala slab obuhvat ovog poreza (po nekim procenama, između 40 i 50% nepokretnosti u Srbiji do tada nije bilo u sistemu oporezivanja porezom na imovinu), zatim slab procenat naplate u odnosu na zaduženja (u nekim opštinama ovaj procenat nije prelazio 50%), velike iznose dugovanja preuzetih od Poreske uprave (od kojih mnoga više i nisu realna ili su čak zastarela), gotovo potpuno odsustvo terenske kontrole, prinudne naplate i prekršajnih postupaka, neažurnim bazama podataka, u prethodne dve ili tri godine su postignuti značajni rezultati.

Međutim, pitanje obuhvata ostaje i dalje problematično i to je svakako najvažniji segment kojim će se lokalne samouprave baviti u narednom periodu. Neki od uzroka slabog obuhvata mogu biti sledeći: nedovoljno efikasna kontrola (i kancelarijska i terenska), nesprovođenje zakonskih odredbi u vezi sankcija za nepodnošenje poreskih prijava, nekompletne i neažurne baze podataka i sl. Jedan od uzroka može biti i veliki broj nepokretnosti čija se vrednost nalazi ispod cenzusa od 400.000 dinara do koga se ne plaća porez na imovinu. Iako deluje nerealno, ali veliki je broj nepokretnosti, pre svega u seoskim područjima, koji se nalazi ispod ovog limita. Na primer, u Subotici je 18.000 nepokretnosti sa vrednošću ispod ovog limita, u Čačku je taj broj 5.000, u Aranđelovcu oko 3.000.

U cilju razmatranja rezultata naplate poreza na imovinu nakon preuzimanja nadležnosti od strane lokalne samouprave, ovde ćemo na uzorku gradova i opština prikazati ostavarene rezultate u periodu od 2006. do 2009. godine, kao i na nivou čitave Srbije (uzimajući u obzir sve lokalne samouprave).

Tabela 5: Prihodi od poreza na imovinu (osim na zemljište, akcije i udele) na uzorku lokalnih samouprava u periodu 2006 – 2009, u 000 dinara

	2006	2007	2008	2009
Beograd: ukupno (1+2)	**2.439.025**	**2.625.351**	**3.694.474**	**4.792.940**
1. Porez na imovinu – fizička lica	1.333.135	1.385.060	1.553.422	2.581.750
2. Porez na imovinu – pravna lica	1.105.890	1.240.291	2.141.052	2.211.190
Kragujevac: ukupno (1+2)	**110.885**	**138.320**	**184.520**	**180.042**
1. Porez na imovinu – fizička lica	59.812	77.326	-	80.509
2. Porez na imovinu – pravna lica	51.073	60.994	-	99.533
Vranje: ukupno (1+2)	**37.131**	**37.517**	**44.625**	**54.376**
1. Porez na imovinu – fizička lica	16.317	16.118	17.197	23.962
2. Porez na imovinu – pravna lica	20.814	21.399	27.428	30.414
Vrnjačka Banja : ukupno (1+2)	**20.611**	**18.640**	**23.906**	**28.702**
1. Porez na imovinu – fizička lica	9.349	9.293	11.495	11.184
2. Porez na imovinu – pravna lica	11.262	9.347	12.411	17.518
Žabari : ukupno (1+2)	**2.068**	**2.104**	**2.997**	**3.871**
1. Porez na imovinu – fizička lica	1.109	1.153	1.579	2.114
2. Porez na imovinu – pravna lica	959	951	1.418	1.757

Izvor: Uprava za trezor – Ministarstvo finansija

* LS iz ovog uzorka su baze podataka od Poreske uprave preuzele tek krajem avgusta 2007. godine tako da su rešenja za tu godinu značajno kasnila, što se odrazilo i na naplatu te godine. Pun efekat se vidi tek u 2008.

Tabela 6: Ukupni prihodi od poreza na imovinu (osim na zemljište, akcije i udele) u periodu 2006 – 2009, kumulativno za sve lokalne samouprave u Srbiji, u 000 dinara

	2006	2007	2008	2009
SRBIJA : ukupno (1+2)	5.799.379	6.543.200	8.054.605	9.148.336
1. Porez na imovinu – fizička lica	2.695.499	2.928.426	-	-
2. Porez na imovinu – pravna lica	3.103.880	3.614.774	-	-
RAST (%) - nominalno	-	12,83%	23,09%	13,58%

Izvor: Uprava za trezor – Ministarstvo finansija

2.5. Porez na imovinu i naknada za korišćenje građevinskog zemljišta

Prihodi lokalne samouprave od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta (u daljem tekstu: nakanda za korišćenje) u iznosu od 11,5 milijardi dinara u 2009. godini su za više od 25% veći od prihoda od poreza na imovinu. Međutim, kako novi Zakon o planiranju i izgradnji predviđa mogućnost konverzije prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo svojine, polazi se od toga da će oni koji iskoriste tu mogućnost prestati da budu obveznici naknade za korišćenje. Zakon o planiranju i izgradnji ne predviđa više naknadu kao izvor prihoda lokalne samouprave, i samo u prelaznim i završnim odredbama utvrđuje da će se ona naplaćivati dok ne bude integrisana u porez na imovinu. Pitanje kada i kako će se to uraditi je ostavljeno za Zakon o porezima na imovinu.

Ako proces konverzije prava korišćenja u pravo svojine zaživi do polovine godine, onda se to može odraziti na prihode gradova i opština pre kraja godine, a u 2011. godini može radikalno smanjiti prihode od naknade za korišćenje. Ipak, ne postoji ni jedan razlog, sem budžetskog gubitka, da se žali za ovom naknadom ako bude ukinuta. Imajući u vidu porez na imovinu, ona predstavlja dvostruko oporezivanje nekretnina, i to pre svega objekata, a ne zemljišta kako bi se moglo zaključiti prema njenom nazivu. Metodologija koja se koristi za utvrđivanje visine obaveze znatno se razlikuje od opštine do opštine, kao što se razlikuju stope koje se primenjuju. Gradovi i opštine većim stopama diskriminišu pravna lica u odnosu na fizička, naročito ciljajući pojedine vrste delatnosti i kategorije obveznika. Naročito su na udaru javna preduzeća, benzinske pumpe, strani investitori, finansijske organizacije... Visina obaveze ima manje veze sa vrednošću nekretnina nego sa pretpostavljenom ekonomskom snagom obveznika. Dok su ukupni prihodi od poreza na imovinu u 2009. godini od pravnih lica samo 10% veći od prihoda od fizičkih, prihodi od naknade za korišćenje od pravnih lica su u 2008.

bili 10 d0 20 puta veći od pravnih nego od fizičkih lica. Razlog za ovakvu politiku lokalnih samouprava je činjenica da fizička lica glasaju, a pravna ne. Ono što neke opštine tek treba da nauče je da i privreda glasa, i to nogama – tako što napušta one sredine u kojima su poreska opterećenja nerazumno visoka.

Važan zaključak je ne samo da naknada za korišćenje predstavlja dvostruko oporezivanje nepokretnosti i ne samo da će joj konverzija prava korišćenja u pravo svojine oduzeti svaki osnov za postojanje, već i to da zadržavanje naknade za korišćenje suštinski podriva sve napore da se od poreza na imovinu napravi jedan objektivan i izdašan izvor prihoda. Jer zašto bi se opštinske uprave angažovale da evidentiraju sve nepokretnosti, utvrde njihovu vrednost i naplate porez na imovinu podjednako od privrede i od svojih glasača, ako imaju naknadu za korišćenje koja im je carte blanche da koga god žele naplate onoliko koliko procene da on može da plati.

S druge strane, jednostavno ukidanje naknade za korišćenje uz eventualno kompenzovanje tog gubitka gradovima i opštinama povećanjem stope poreza na imovinu ne izgleda kao pravo rešenje. Ovo zbog toga što bi od toga korist imala pravna lica koja sada plaćaju preko 90% naknade za korišćenje, dok bi troškovi bili ravnomerno podeljeni između fizičkih i pravnih lica. Ako se vratimo na preporuku da i pravna lica plaćaju porez na imovinu prema tržišnoj, a ne knjigovodstvenoj vrednosti te imovine, moguće je da bi i bez povećanja poreske stope lokalna samouprava nadoknadila sva izgubljena sredstva po osnovu ukidanja naknade za korišćenje. U idealnom slučaju, prosečna obaveza pravnih lica po osnovu poreza na imovinu bi bila približna sadašnjoj obavezi po osnovu poreza na imovinu i naknade za korišćenje. Međutim, efekti ovog modela na pojedinačne poreske obveznike kao i pojedinačne jedinice lokalne samouprave tek treba da budu analizirani.

3. Mogući pravci reforme poreza na imovinu u Srbiji

Osnovni problemi u vezi sa periodičnim oporezivanjem imovine u Srbiji uključuju skroman obim prihoda od ovog poreskog oblika, odustvo pravičnosti u vezi sa poreskim opterećenjem i komplikovane procedure za administriranje. Na sreću, veliki deo ovih problema se može relativno brzo prevazići izmenama pravnog okvira, a pre svega Zakona o porezima na imovinu i podzakonskih akata kojima se bliže uređuje utvrđivanje poreske osnovice.

Iskustvo sa procesom decentralizacije poreza na imovinu pokazuje da efikasno administriranje ovog poreza zahteva puno vremena za pripremu i temeljno pri-

lagođavanje svakoj reformi. Zato je pristup koji ima najviše prednosti taj da se u što kraćem roku (ali tek nakon što se sprovedu simulacije efekata razmatranih reformi na pojedine kategorije poreskih obveznika i na prihode određenog uzorka lokalnih samouprava) kroz izmene Zakona urede svi elementi reforme, ali tako da se predvidi odložena primena nekih od tih elemenata. Time bi one izmene koje se mogu sprovesti u kratkom roku počele da se primenjuju možda i neposredno po usvajanju novog Zakona, a jedinice lokalne samouprave bi imale dovoljno vremena da se pripreme za one izmene koje stupaju na snagu tek 2011. ili 2012. godine.

U nastavku je dat pregled mera čije sprovođenje može značajno unaprediti stanje u Srbiji u vezi sa ovim porezom.

Predmet i obveznici

Predvideti da se porez na imovinu plaća i na pravo korišćenja građevinskog zemljišta površine i ispod 10 ari, pri čemu je poželjno razmotriti pozitivne i negativne posledice oporezivanja i zemljište ispod objekta.

Uvesti oporezivanje prava zakupa građevinskog zemljišta stečenog na rok preko 50 godina.

Osnovica

Oporezivanje prava svojine, korišćenja i zakupa izgrađenog i neizgrađenog zemljišta će stvoriti potrebu da se razmotri način vrednovanja objekata. Odvojeno vrednovanje zemljišta i objekata ne sme dovesti do toga da se lokacija vrednuje i kod zemljišta i kod objekta i tako dovede do precenjivanja poreske osnovice.
Predvideti da se osnovica poreza na imovinu za lica koja vode poslovne knjige utvrđuje u iznosu tržišne vrednosti nepokretnosti. Za tipove nepokretnosti kod kojih je teško utvrditi poresku osnovicu jer tržište praktično ne postoji (proizvodni objekti kao što je železara, telekomunikacione antene i sl.) utvrditi da je osnovica poreza jednaka vrednosti sličnog neizgrađenog zemljišta pomnoženoj sa određenim koeficijentom (na primer 1,5 ili 2). Povećanje poreske obaveze za lica koja vode poslovne knjige po ovom osnovu treba da bude praćeno ukidanjem naknade za korišćenje građevinskog zemljišta.

Razmotriti da osnovica kod poljiprivrednog zemljišta bude tržišna vrednost zemljišta, kao i u slučaju građevinskog zemljišta. Ako se proceni da je ovakva mera suviše radikalna u ovom trenutku, onda u najkraćem roku treba ažurirati iznos godišnjeg katastarskog prihoda od poljoprivrednog i šumskog zemljišta.

Razmotriti i poseban sistem kredita za poljoprivredno zemljište da bi se obezbedilo da se kroz različite poreze na poljoprvredno zemljište ne uzima više od 10-20% prihoda od tog zemljišta.

Umanjiti iznos amortizacije i to tako što će se stopa smanjiti sa 1,5% na 1%, a najviši iznos amortizacije umanjiti na 30-40%. Radikalniji predlog bi bio da se amortizacija potpuno isključi kao samostalni element, budući da je ona sadržana u prosečnoj tržišnoj ceni kvadrata za određenu zonu jer se uzimaju u obzir cene koje se postižu u transakcijama objekata svih starosti.

Ukinuti koeficijent za kvalitet nepokretnosti ili ostaviti samo elemente koje je moguće utvrditi bez ulaska u stan ili kuću koja je predmet oporezivanja. Potpuno ukidanje ovog elementa bi značajno olakšalo administriranje poreza na imovinu lokalnim poreskim upravama.

Predvideti da se prosečna cena kvadratnog metra nepokretnosti utvrđuje za pojedinačne urbanističke zone, a ne za cele gradove i opštine. Pored toga, dozvoliti lokalnim saoupravama da koeficijent lokacije utvrđuju u bilo kom iznosu u okviru zadatog raspona. Omogućiti gradovima i opštinama da u okviru jedne urbanističke zone mogu da utvrde posebne koeficijente za urbanističke pogodnosti (blizina gradskog prevoza, bazena, doma zdravlja, konfiguracija terena i drugi pogodnosti koje utiču na vrednost nepokretnosti).

Razviti kapaciteta republičkih vlasti da aktivno prate način na koji gradovi i opštine utvrđuju vrednost poreske osnovice i da se vrši usklađivanje te metodologije među jedinicama lokalne samouprave. Jedan od bitnih razloga za to je da se obezbedi da građani plaćaju isti iznos poreza za imovinu iste vrednosti na čitavoj teritoriji jedinice lokalne samouprave, odnosno na teritoriji cele Srbije (pod uslovom da su poreske stope jednake). Pored toga, važno je da republičke vlasti budu u stanju da procene nivo poreskih napora pojedinačnih lokalnih samouprava (visinu stope, obuhvat nepokretnosti, stepen naplate...) u vezi sa porezom na imovinu da bi na osnovu toga mogle da usklađuju nivoe transfera pojedinačnim lokalnim samoupravama. Uspostavljanje fiskalnog katastra bi predstavljalo veliki korak u tom pravcu.

Stope, oslobođenja i krediti

Ukinuti progresivne stope za oprezivanje imovine, budući da ostale ovde predložene mere imaju potencijal da značajno uvećaju poresku osnovicu, kao i to da se predlaže da se imovina pravnih lica oporezuje po istim principima kao imovina

fizičkih lica, te da ona ne bi trebalo da bude predmet progresivnog oporezivanja. Uvesti 0,4% kao jedinstvenu stopu za porez na imovinu u statici.

Razmotriti važeće oslobođenje svih javnih službi i direktnih i indirektnih budžetskih korisnika, a pre svega javnih preduzeća, od obaveze plaćanja poreza na imovinu, pre svega da bi se obezbedila jednakost u uslovima privređivanja između različitih vrsta privrednih subjekata. Pri tom je potrebno definisati da objekti infrastrukture nisu predmet oporezivanja, što je u skladu sa očekivanjima da će infrastruktura ostati u svojini države, odnosno lokalne samouprave. Posebno treba razmotriti opravdanost oslobođenja za imovinu koja je u poslovnim knjigama obveznika namenjena daljoj prodaji.

Definisati poreski kredit kao apsolutni iznos, a ne kao procenat osnovice. Ako bi se poreski kredit definisao u iznosu od 10.000 dinara, jedna mogućnost je da čitav taj iznos bude kredit za vlasnika kada živi u nepokretnosti, druga da kredit za vlasnika bude u iznosu od 4.000 dinara, a da se za članove domaćinstva predvidi kredit od po 2.000 dinara (ali ne više od 10.000 din. ukupno). U oba slučaja, iznos kredita treba ograničiti na 50% iznosa poreza. Iako je bilo predloga da se lokalnoj samoupravi ostavi da samostalno utvrđuje poreske kredite, utisak je da tu izmenu sada ne treba sada uvoditi. Naime, ima puno razloga da se očekuje da će mnogi gradovi i opštine zadržati maksimalnu stopu poreza, a onda primenom poreskih kredita teret poreza prevaljivati sa fizičkih lica na pravna (odnosno na privredu).

Ka efikasnijem administriranju poreza na imovinu

Da bi se povećao obuhvat poreza na imovinu i da bi se uveli obveznici i nekretnine koje do sada nisu bile obuhvaćene naplatom, neophodno je izvršiti detaljno ažuriranje baza podataka o obveznicima i nepokretnostima od strane lokalnih samouprava. U tom pravcu, moguće su sledeće aktivnosti: ukrštanje svih pojedinačnih baza podataka kojima već raspolažu lokalne samouprave (građevinske dozvole, komunalna preduzeća, birački spiskovi, podaci u vezi drugih lokalnih prihoda); korišćenje podataka kojima raspolažu Elektroprivreda Srbije, Republički geodetski zavod, Agencija za privredne registre i sl. Posebno efikasnim su se pokazale aktivnosti koje su sproveli neki gradovi i opštine, a koje se odnose na obimne akcije popisa nepokretnosti na terenu, dostavljanja novih poreskih prijava sa zahtevom da se popune i predaju novoformiranim lokalnim poreskim administracijama i intenzivne medijske kampanje ka građanima i ostalim obveznicima.

U prethodnom periodu, državni organi, agencije i institucije su imali zakonom utvrđenu obavezu dostavljanja republičkoj Poreskoj upravi svih podataka koji se vode

kod njih, a značajni su za utvrđivanje poreza, pa i poreza na imovinu, bez naknade. Sada, kada je nadležnost nad administriranjem poreza na imovinu preneta na lokalnu samoupravu, od lokalne samouprave se očekuje da snosi troškove dobijanja takvih podataka, tj. da plaća određene naknade koje su neprimereno visoke. Ovakvo postupanje republičkih organa treba da bude zakonom onemogućeno.

Predložene izmene u vezi poreza na imovinu opisane u prethodnom delu teksta bi svakako imale određene konsekvence i na sam proces administriranja poreza na imovinu. Ukoliko bi predlozi iz ovog teksta bili implemenitrani, najznačajnije izmene u administrativnom smislu bi pretrpeo postupak utvrđivanja i naplate poreza na imovinu kod obveznika koji vode poslovne knjige. Naime, u postojećem sistemu, ti obveznici na jedinstvenoj poreskoj prijavi predaju podatke o svim nepokretnostima koje poseduju objedinjeno, i obaveza se utvrđuje prema knjigovodstvenoj vrednosti. U buduće, nepokretnosti pravnih lica bi verovatno morale biti evidentirane posebno na pojedinačnim prijavama, u kojima bi se nalazili svi podaci neophodni za utvrđivanje tržišne vrednosti. Utvrđivanje tržišne vrednosti svake nepokretnosti na pojedinačnoj poreskoj prijavi će postaviti ogroman izazov za osoblje lokalnih poreskih administracija.

Postavlja se pitanje koliko uvođenje sistema masovne procene vrednosti nepokretnosti[14] u Srbiji u ovom trenutku može biti odgovor na potrebu procene vrednosti imovine i pravnih i fizičkih lica. Izgradnja i održavanje takvog sistema je prilično skup proces i ne vidimo ko bi bio spreman da investira ta sredstva pod postojećim okolnostima. Poređenja radi, Slovenija na izgradnji takvog sistema radi već oko 9 godina, do početka 2009. godine je uložila oko 16 miliona eura, do sada je više puta odlagan početak njegove primene za potrebe oporezivanja imovine i na osnovu poslednjih informacija ni 2010. godine neće biti korišćen u ovu svrhu. Ono što u međuvremenu svakako treba unaprediti su ljudski kapaciteti na lokalnom nivou i stepen informatičke opremljenosti. Lokalna samouprava treba da se pripremi da u dogledno vreme bude u stanju da na redovnoj bazi prikuplja i održava što više raspoloživih podataka relevantnih za utvrđivanje tržišne vrednosti nepokretnosti i da pod idealnim uslovima na osnovu takvih podataka izgradi tzv. fiskalni katastar na lokalnom nivou.

Izmene koje se predlažu, a koje se odnose i na fizička i na pravna lica, bi podrazumevale podnošenje novih (izmenjenih) poreskih prijava nadležnim organima jedinica lokalne samouprave. Imajući u vidu da je porez na imovinu jedan od najmasovnijih poreskih oblika sa aspekta broja obveznika, sam proces podnošenja prijava će takođe predstavljati ogroman izazov. Svaku takvu prijavu fizički treba primiti, obraditi i uneti u informacioni sistem pre nego što je moguće uraditi obračun poreza nakon toga. Usvajanje predloženih izmena bi u svakom slučaju moralo ostaviti određeni

14 CAMA (Computer Assisted Mass Appraisal) metoda.

vremenski period lokalnim samoupravama tokom koga će biti moguće uraditi sve navedene aktivnosti i pripremiti razrez poreza na imovinu u skladu sa novim zakonskim rešenjima i rešenjima iz pravilnika.

Na kraju, poseban izazov za lokalne poreske adminitracije će biti sam postupak utvrđivanja tržišne vrednosti za nepokretnosti pravnih lica, a koje se koriste u specifične namene. Kod poslovnih prostorija, komercijalnih prostora kao što su lokali, prodavnice, ili kancelarijski prostori, to će biti manji izazov jer slične vrednosti već postoje kod istih ili sličnih nepokretnosti u vlasništvu fizički lica. Ali, utvrđivanje vrednosti proizvodnih pogona, hladnjača, silosa, hangara, i sličnih objekata će zaista predstavljati složen i zahtevan posao. Opet treba naglasiti, i to bi u najvećoj meri zavisilo od kriterijuma i elemenata koji bi bili propisani za utvrđivanje vrednosti takvih nepokretnosti, umesto knjigovostvenih vrednosti koje se koriste sada.

Na samom kraju, važno je istaći da uprkos svim adminstrativnim zahtevima koji mogu stajati pred lokalnim poreskim administracijama u ovom smislu, neophodno je krenuti u reformu poreza na imovinu koja se predlaže u prethodnom delu što hitnije, jer je to jedini način da lokalne samouprave kompenzuju prihode koje će u najskorijem roku početi da gube po osnovu pada prihoda od ili po osnovu ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta.

Očekivani efekti razmatranih reformi

U tabeli broj 7, data je simulacija nekih efekata predloženih reformi na već korišćen primer stana tržišne vrednosti oko 9 miliona dinara.

Tabela 7 - Poreska obaveza po sadašnjem sistemu i po predloženim reformama.

Sadašnji sistem		Predlozena reforma	
Procenjena vrednost nepokretnosti	4,047,901	Procenjena vrednost nepokretnosti	8,000,000
Amortizacija	43.50%	Amortizacija	31%
Poreska osnovica	2,287,064	Poreska osnovica	5,520,000
Iznos poreza	9,148	Iznos poreza	22,080
Poreski kredit	6,404	Poreski kredit	10,000
Poreska obaveza	2,744	Poreska obaveza	12,080
Efektivna stopa	0.0305%	Efektivna stopa	0.1342%[1]

1) Efektivne stope od 0,13, odnosno 0,03% su u tabeli date u odnosu na stvarnu tržišnu vrednost nepokretnosti, a ne na procenjenu vrednost.

Izvor: rešenje Uprave javnih prihoda grada Beograda za 2008. godinu za stan jednog od autora ovog teksta.

Pretpostavka je da bi bolji sistem lokacijskih koeficijenata i ukidanje koeficijenta za kvalitet nepokretnosti dovelo do tačnije procene vrednosti nekretnina. Ipak, masovna procena vrednosti nepokretnosti ne može da da tako dobre rezultate koje daje procena u postupku utvrđivanja osnovice za porez na prenos apsolutnih prava. Zato je ovde pretpostavljeno da će procenjena vrednost, umesto tržišnih 9 miliona, iznositi 8 miliona dinara, što je i dalje mnogo bolje od vrednosti koja je 2008. godine procenjena na 4 miliona dinara.

Sledeća stavka je amortizacija. Umesto 43,5% prema sadašnjem sistemu za zgradu staru 31 godinu, primenom stope od 1% godišnje dolazimo do umanjenja od 31% (ako pretpostavimo da je maksimalni iznos amortizacije 40%, a ima argumenata da se on smanji na 30%). Ovim se razlika u osnovici još više povećava, tako da primenom iste stope od 0,4% dobijamo iznos poreza od 9.148 dinara po postojećem sistemu i 22.080 prema predlogu za reformu. Ali tek kada uzmemo u obzir novi sistem poreskih kredita možemo da vidimo ukupne efekte koje bi imao reformisani sistem. Naime, poreski kredit u iznosu od 70% dovodi do poreske obaveze od 2.744 dinara, dok bi reformisani sistem sa kreditom od 10.000 dinara doveo do poreske obaveze od 12.080 dinara, odnosno do uvećanja od gotovo 4,5 puta. Pri tome je efektivna stopa i dalje daleko ispod 0,4% i iznosi 0,13%.

Tabela 8 - Iznos obaveza i efektivne stope prema predloženom modelu poreskog kredita

Poreska osnovica, EUR	Broj članova domaćinstva							
	1		2		3		4	
	Poreska obaveza	Efektivna stopa	Poreska obaveza	Efektivna stopa	Poreska obaveza	Efektivna stopa	Poreska obaveza	Efektivna stopa
500.000	1.960	0,392%	1.940	0,388%	1.920	0,384%	1.900	0,380%
200.000	760	0,380%	740	0,370%	720	0,360%	700	0,350%
100.000	360	0,360%	340	0,340%	320	0,320%	300	0,300%
50.000	160	0,320%	140	0,280%	120	0,240%	100	0,200%
25.000	60	0,240%	50	0,200%	50	0,200%	50	0,200%

* Iznosi poreske osnovice i poreske obaveze su dati u evrima, a efektivne stope u procentima.

Tabela broj 8 predstavlja efekte predloženog sistema poreskog kredita na efektivnu stopu poreza na imovinu za različite vrednosti poreske osnovice (nakon primenjenog umanjena za stopu amortizacije i druge korektivne elemente) i za različite veličine domaćinstava. Radi bolje preglednosti, iznosi su dati u evri-

ma. Ovaj sistem predviđa kredit u iznosu od 40 evra za vlasnika i po 20 evra za članove domaćinsta, ali ne više od 100 evra i od 50% osnovice. Iako je primenjena jedinstvena stopa od 0,4%, očigledna je efektivna progresivnost poreske obaveze u ovakvom sistemu.

Nema sumnje da socijalni efekti predloženih reformi ne smeju biti zanemareni. Očekuje se da bi bolja procena vrednosti nekretnina i uvođenje apsolutnog iznosa poreskog kredita naročito pogodili obveznike koji imaju fiksne prihode, a vlasnici su nepokretnosti velike vrednosti (na primer, penzionere koji žive u stanovima u centrima velikih gradova). Jedan od mogućih načina da se ublaži povećanje poreske obaveze za ove kategorije obveznika je propisati da se obaveza ni jedne godine ne može povećati više od 50% u odnosu na obavezu iz prethodne godine po osnovu poreza na imovinu i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta. Važenje ovog ograničenja može da se limitira na određen broj godina, kao i na određene kategorije obveznika (na primer one čiji iznos poreske osnovice u jednoj opštini, odnosno gradu, ne prelazi 20 miliona dinara). Ovo pravilo ne bi trebalo da važi za one kod kojih se poreska obaveza povećava na osnovu toga što je utvrđeno da fizičke karakteristike nepokretnosti prevazilaze ono što je bilo evidentirano prethodne godine.

Zaključna razmatranja

Pred kreatorima fiskalne politike u našoj zemlji je nekoliko lakih i nekoliko teških odluka u vezi sa porezom na imovinu. Lake odluke koje treba doneti su da je reforma poreza na imovinu potrebna, da je ne treba odlagati duže nego što je to neophodno, da iznos osnovice treba dovesti u tešnju vezu sa tržišnom vrednošću nekretnina i da treba smanjiti poreske kredite i oslobođenja, a povećati obuhvat i stepen naplate. Teška odluka koju treba doneti uključuje procenu koji nivo poreske obaveze je socijalno prihvatljiv imajući u vidu one naše sugrađane koji žive u vrednim nekretninama, a imaju niske prihode.

Posebno temeljnu pripremu će zahtevati odluka kako i kada uključiti prihode od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u porez na imovinu tako da ni jedna kategorija poreskih obveznika ne bude oštećena, a da prosečni prihodi lokalne samouprave od poreza na imovinu u realnom iznosu porastu, što treba da bude jedan od ključnih ciljeva reforme. Sledeći važan cilj koji ne treba izgubiti iz vida prilikom koncipiranje reforme oporezivanja imovine je obezbeđivanje racionalnijeg korišćenja resursa, a pre svega građevinskog i poljoprivrednog zemljišta čije efektivno neoporezivanje dovodi do iskorišćenosti koja je daleko ispod optimalne. Pored toga, suštinski je važno obezbeđivanje veće pravičnosti oporezi-

vanja imovine tako što će sva imovina biti popisana u najkraćem roku i tako što će metodologija procene i sistem kredita, koji sada najviše pogoduju vlasnicima najvrednijih nekretnina, biti temeljno preispitani.

Reforma poreza na imovinu treba da ima za cilj i da gradovima i opštinama pomogne da prevaziđu problem značajnog umanjenja transfernih srestava za 2009. i 2010. godinu (a moguće je i nekih budućih smanjenja transfernih sredstava). Čini se da je opravdano opredeljenje republičkih vlasti da se omogući gradovima i opštinama da povećaju sredstva koja mogu da naplate iz izvornih prihoda, jer bi se ovim omogućilo da se deo transfera preusmeri ka onim opštinama koje objektivno nemaju potencijal da uvećaju sopstvene prihode do potrebnog nivoa.

Međutim, realno je očekivati da će rukovodstva mnogih opština radije zavisiti od transfera Republike nego da se ozbiljno angažuju na zahtevnom i složenom evidentiranju novih poreskih obveznika i neprijavljene imovine, utvrđivanju vrednosti te imovine i poboljšanju naplate poreza svojih sugrađana (i glasača!). Zato je potrebno da postoji sistem koji će pratiti rezultate gradova i opština i obezbediti da oni koji se opredele za zanemarivanje poreza na imovinu ne budu nagrađeni većim iznosima transfera. Posebno je važno onemogućiti opštinama da zanemare oporezivanje imovine fizičkih lica, a da prihode nadoknađuju od pravnih lica i to putem naknade za korišćenje građevinskog zemljišta gde nemaju nikakvih ograničenja da iznos obaveze praktično vezuju ne za vrednost zemljišta ili objekata, nego za pretpostavljanu ekonomsku snagu obveznika.

Pri tome treba imati u vidu da se neki efekti reforme poreza na imovinu mogu osetiti brzo nakon donošenja, dok neki rezultati neće biti vidljivi još neko vreme, i to barem dotle dok se ne urede baze podataka, ojačaju kapaciteti centralnih i lokalnih vlasti za upravljanje ovim porezom i razvije svest građana o vezi između svoje poreske obaveze i onoga što dobijaju od lokalnih vlasti.