Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

АНАЛИЗЕ, СТАВОВИ И ПРЕДЛОЗИ

ДВЕ ДЕЦЕНИЈЕ ЗАКОНА О ПОРЕЗУ НА ДОХОДАК ГРАЂАНА:

Могућности и потребе за системском реформом

Материјал за јавну расправу

Београд, 1. јул 2021. године

РЕЗИМЕ

- Две деценије стар Закон о опорезивању дохотка грађана одступа од европских стандарда и није у стању да испрати измењене привредне околности и друштвене потребе у Републици Србији. Конкретно, постојећи Закон неједнако опорезује сродне категорије прихода, прописује скромне олакшице за раднике са ниским и/или нередовним примањима и потпуно изоставља пореске кредите за издржаване чланове породице.
- Током претходних година створени су технички предуслови за модернизацију и имплементацију пореске реформе којом би сви облици прихода од рада (зараде, привремени и повремени уговори, ауторски ангажмани, уговори о делу) били равномерно третирани и прогресивно опорезовани, док би приходи од капитала били опорезовани по јединственој пореској стопи.
- Анализирали смо реформе пореског растерећења радника са нижим примањима и оних са издржаваним члановима домаћинства, уз очување равнотеже државног буџета:
    - Порески кредит од 2.500 динара месечно за свако издржавано лице
    - Примена неопорезивог цензуса и у случају доприноса за здравство на терет запосленог, при чему би мањак у фонду здравства био накнадно надомешћен.
    - **Реформа 1:** повећање номиналне пореске стопе са 10% на 15% уз повећање неопорезивог цензуса са 18.300 на 26.000 динара месечно.
    - **Реформа 2:** повећање номиналне пореске стопе са 10% на 20% уз повећање неопорезивог цензуса са 18.300 на 40.000 динара месечно

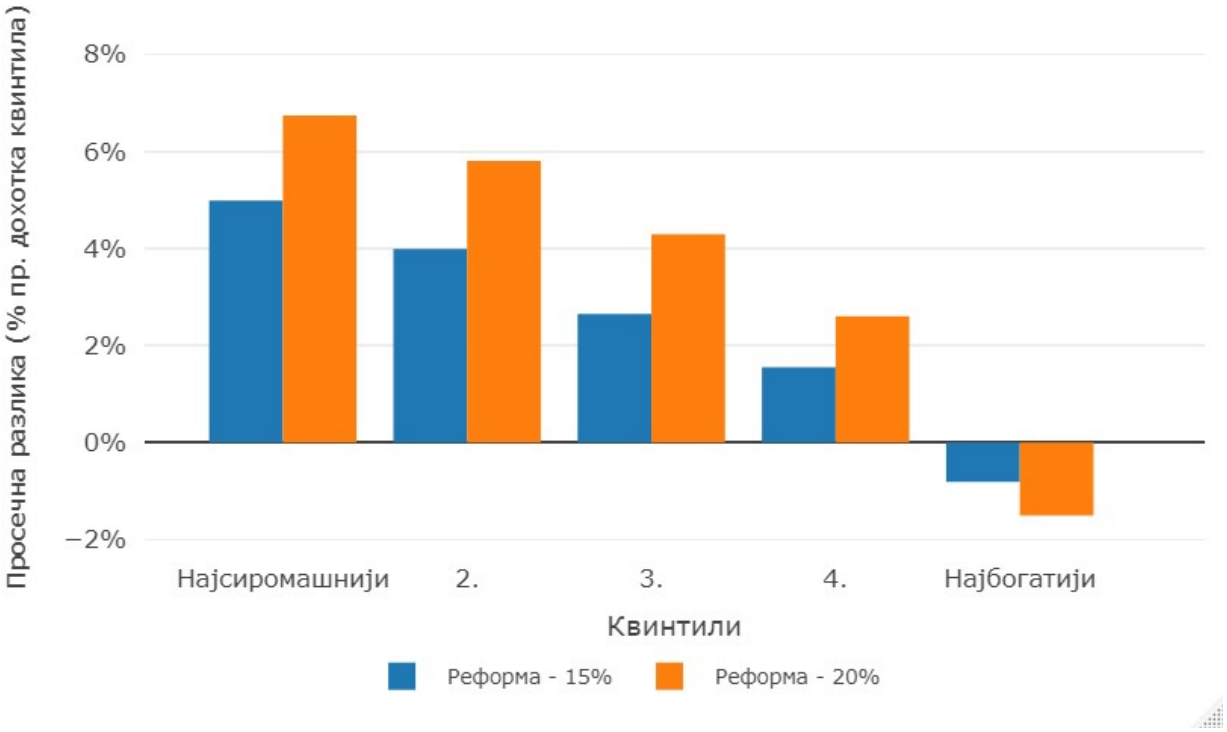
Порези и доприноси на 100 динара нето зараде за осигураника који издржава супружника и двоје деце

Држава	Минимална зарада	Просечна зарада	Две просечне зараде	Три просечне зараде	Пет просечних зарада
Бугарска	52,7%	53,2%	53,5%	41,8%	28,7%
Хрватска	45,6%	45,6%	60,1%	72,3%	83,4%
Мађарска	44,6%	55,3%	66,3%	70,3%	73,7%
Словачка	43,1%	56,0%	73,3%	82,7%	95,3%
Словенија	51,2%	58,1%	75,7%	88,4%	106,5%
С.Македонија	45,1%	49,6%	51,9%	52,7%	53,3%
просек	*47,2%*	*53,0%*	*63,5%*	*68,0%*	*73,5%*
Србија					
Тренутно – 10%	57,5%	61,8%	64,1%	64,8%	66,7%
Реформа – 15%	29,1%	48,0%	62,1%	67,4%	71,9%
Реформа – 20%	22,2%	47,7%	67,7%	75,7%	82,6%

- Реформа са повећањем стопе на 15% и неопорезивог цензуса на 26.000 динара би повећала пореску прогресивност у Србији у складу са просеком региона, док би реформа са стопом од 20% и цензусом од 40.000 динара учинила српски систем упоредивим са најпрогресивнијим система у региону, попут Хрватске или Словачке.

- Оба приступа реформи би омогућила значајно растерећење исподпросечних зарада и пореских обвезника са издржаваним члановима породице – око 40% домаћинстава би осетило смањење пореза, за близу 50% се пореско оптерећење не би осетније променило, док би се порез повећао за нешто више од 10% домаћинстава са највишим примањима.

Графикон. Релативна промена дохотка, као % дохотка по квинтилима



- Најзначајнија пореска растерећења била би фокусирана на домаћинствима са децом – око 70% би осетило смањење пореза и повећања дохотка, за око 20% би пореско оптерећење остало непромењено, док би се пореско оптерећење повећало за око 10% домаћинстава са децом која остварују највиша примања.
- Реформа би омогућила осетно смањење неједнакости (за преко 1 пп Џини коефицијента у зависности од типа реформе) и смањење релативне стопе сиромаштва (за око 1 пп). Такође, отклањање неправичности у тренутном систему би позитивно утицало на порески морал у друштву, чиме би се оснажили напори за сузбијање сиве економије.
- Конкретни реформски модели које смо анализирали нису једини могући већ представљају илустративне примере са циљем да стимулишу ширу друштвену дискусију о потреби системске реформе пореза на доходак грађана.

Садржај

1. УВОД 4

2. **РАЗВОЈ ПОРЕСКИХ СИСТЕМА У ЕВРОПИ** 5

3. НЕДОСТАЦИ ПОРЕЗА НА ДОХОДАК У СРБИЈИ 9

4. СМЕРНИЦЕ ЗА РЕФОРМУ ПОРЕЗА НА ДОХОДАК 13

5. СИМУЛАЦИЈЕ ЕФЕКАТА ПОРЕСКЕ РЕФОРМЕ 17

6. ОТВОРЕНА ПИТАЊА 24

7. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА 28

1. УВОД

Две деценије стар систем пореза на доходак грађана суочава се са све већим изазовима услед измењених привредних околности и друштвених очекивања. Услед ограничених капацитета пореске администрације, Србија је 2001. године успоставила систем који засебно опорезује различите категорије и различите облике прихода грађана, не узимајући при том у обзир друштвене карактеристике пореских обвезника, попут издржаваних чланова домаћинства. Иако је српски систем био је у складу са тадашњим источноевропским трендом поједностављених пореских система са ниским стопама, Србија се данас суочава са битно измењеним условима на тржишту рада и све веће присутности нестандардних облика запошљавања. У новонасталим условима додатно долазе до изражаја системски недостаци Закона из 2001. године и неконзистентан третман различитих категорија прихода које обвезници (зло)употребљавају како би минимизовали своје обавезе, чиме се поткопава интегритет и правичност пореског система.

Стекли су се услови за темељно преиспитивање постојећег пореза на доходак грађана и успостављање модерног система у складу са најбољом европском праксом. Са административног аспекта, дигитализација и модернизација омогућавају Пореској управи да имплементира напредан систем који би обједињено и на конзистентан начин опорезивао различите категорије прихода грађана. Такође, модернизован систем би сагледавањем друштвене позиције пореских обвезника могао да допринесе смањењу неједнакости и равномернијој расподели националног дохотка кроз систем кредита за издржаване чланове домаћинства и пореско растерећење обвезника са ниским и/или нередовним приходима, у складу са решењима која примењују друге европске државе.

Фискални савет у овој анализи разрађује могуће приступе реформи пореза на доходак. Наш предлог је да Србија, у складу са преовлађујућом европском праксом, уведе модеран порез на доходак који би обједињено третирао и прогресивно опорезивао све приходе од рада које појединац остварује, уз значајно повећање постојећег неопорезивог цензуса и увођење пореских кредита за издржаване чланове домаћинства. На овај начин би се елиминисале постојеће неусклађености приликом опорезивања различитих облика прихода грађана (приходи из радног односа, ауторски хонорари, уговори о делу, фриленс активности и др.) које обвезници често (зло)употребљавају, што у великој мери урушава интегритет и правичност постојећег система. У зависности од друштвених преференција, приходи од рада би се опорезовали са једном или две прогресивне пореске стопе, док би се јединствена пореска стопа примењивала на све категорије прихода од капитала.

Конкретни примери које смо анализирали омогућили би смањење друштвене неједнакости уз непромењен ниво буџетских прихода, што би се постигло пореским растерећењем 40% домаћинстава са најнижим приходима и већим бројем издржаваних чланова. Пореско оптерећење би остало непромењено за око 50% домаћинстава, док би повећање пореског терета за нешто преко 10% домаћинстава са највишим приходима било умерено, у складу са регионалним трендовима, како не би дошло до погоршања конкурентности домаће привреде. Надамо се да ће наша анализа бити увод у продуктивну друштвену дискусију и идентификацију оптималног приступа модернизацији пореског система у Републици Србији.

2. РАЗВОЈ ПОРЕСКИХ СИСТЕМА У ЕВРОПИ

Циљ пореског система је да на друштвено правичан и економски ефикасан начин омогући прикупљање средстава неопходних за основне државне функције. Економска ефикасност значи да порески систем не ствара несразмерно велики терет на привредну активност и запошљавање, док друштвени аспект подразумева да грађани препознају систем као непристрасан, конзистентан и да доприноси правичнијој расподели националног дохотка. Током времена, различите државе су стављале већи или мањи акценат на економску ефикасност или друштвену правичност својих пореских система. У овој секцији пружамо приказ главних трендова развоја пореза на доходак грађана у Европи у последњих пола века, са нагласком на државе Источне Европе чија су искуства најрелевантнија за разматрање могућих реформи у Републици Србији.

Током 20. века ***синтетички систем*** представљао је златни стандард за опорезивање дохотка грађана, са економског и са друштвеног становишта. Идеја је била да се сви приходи од рада и капитала које појединац остварује агрегирају и третирају на исти начин (тзв. хоризонтална правичност) и да се затим овај синтетички доходак опорезује по прогресивним пореским стопама како би се смањивала неједнакост и стимулисала друштвена кохезија (тзв. вертикална пореска правичност). Међутим, убрзана глобализација и либерализација токова капитала почетком осамдесетих година прошлог века почеле су да у пракси отежавају, и онемогућавају, опорезивање капитала по високим и прогресивним стопама.

Скандинавске земље су, као одговор на новонасталу реалност, увеле ***дуални систем*** по коме се приходи од рада синтетишу и опорезују по прогресивним стопама док се приходи од капитала опорезују пропорционално по јединственој стопи, како би се елиминисали порески подстицаји за бег домаћег капитала у неку од земаља са ниским пореским стопама, тзв. пореским рајевима. Као што можемо видети у Табели 1, током година је већина западноевропских земаља управо прешла на дуални систем пореза на доходак, док су изузеци попут Велике Британије, Швајцарске или Шпаније, и даље примењивали синтетички порез на доходак у 2018. години.

Већина источноевропских земаља је почетком 21. века отишла и корак даље и увела јединствену пореску стопу и на приходе од капитала и на приходе од рада, тзв. систем једне пореске стопе или ***систем флет пореза***. Флет порески систем прве су средином деведесетих година прошлог века увеле Балтичке земље – Естонија 1994. године, као и Летонија и Литванија годину дана касније. Почетком 21. века тренд флет пореза се проширио Источном Европом и укључио Србију и Русију 2001. године, Украјину, Словачку и Грузију 2004. године, Румунију 2005. године, Црну гору, Албанију и Бугарску 2007. године, С. Македонију, Чешку и Босну и Херцеговину 2008. године као и Мађарску 2010.

Више фактора је инспирисало тренд флет пореских система у Источној Европи: 1) са административне стране лакше је имплементирати систем који има једну уместо вишеструких пореских стопа, нарочито у условима скромних капацитета који су постојали у многим земљама на почетку транзиције, 2) велики број студија сугерише да су порески

системи са једном стопом економски ефикаснији, док је друштвене и социјалне политике оптимално спроводити на страни буџетских расхода, 3) флет системи ниских пореских стопа били су инструмент привлачења страног капитала и повећања конкурентности локалних привреда.

Табела 1 – Типови пореских система у европским земљама, 2018. година

ДРЖАВА	Тип пореског система	Пореске стопе, у %
Аустрија	Дуални	од 25 до 55
Белгија	Дуални	од 25 до 50
Бугарска	Флет	10
В. Британија	Синтетички	20, 25 и 45
Грчка	Дуални	од 22 до 45
Данска	Дуални	од 11 до 26
Естонија	Флет	20
Ирска	Дуални	20 и 40
Италија	Дуални	од 23 до 43
Кипар	Дуални	од 20 до 35
Летонија	Дуални	20, 23 и 31
Литванија	Флет	15
Луксембург	Синтетички	од 8 до 40
Мађарска	Флет	15
Малта	Синтетички	од 15 до 35
Немачка	Дуални	од 14 до 45
Норвешка	Дуални	од 10 до 38
Пољска	Дуални	18 и 32
Португал	Дуални	од 14 до 48
Румунија	Флет	10
С. Македонија	Флет/Дуални	10 и 18
Словачка	Флет/Дуални	19 и 25
Словенија	Дуални	од 16 до 50
Србија	Флет	10
Финска	Дуални	од 6 до 32
Француска	Дуални	од 15 до 45
Холандија	Синтетички	од 9 до 52
Хрватска	Дуални	24 и 36
Црна Гора	Флет/Дуални	9 и 11
Чешка	Флет/Дуални	15 и 22
Швајцарска	Синтетички	од 9 до 40
Шведска	Дуални	од 20 до 25
Шпанија	Синтетички	од 10 до 23

Извор: Фискални савет на основу националних података и ОЕЦД, подаци за централни ниво власти.
Напомена: У појединим државама, пре свега скандинавским, нижи нивои власти имају могућност разрезивања додатних пореза и прireза на доходак грађана, што делимично умањује упоредивост података у Табели 1.

Србија је била активан учесник тренда флет пореза на доходак грађана. Са почетком транзиције 2001. године Србија је спровела и обимну пореску реформу која је укључивала смањење пореза и доприноса на зараде у циљу стварања конкурентнијег привредног окружења, при чему је порез на зараде износио 14%. Српска пореска реформа означила је почетак деценије „пореске конкуренције" у региону Источне Европе где су се државе утркивале да смањењем пореских стопа, пре свега на приходе грађана и компанија, остваре конкурентску предност и привуку стране инвестиције. Тако је Словачка 2004. године увела флет порески систем са стопом од 19%, док је Чешка увела сличан систем са стопом од 15% 2008. године. Регионалном тренду су се у периоду од 2006. до 2008. године прикључиле и Бугарска, Северна Македонија, Босна и Херцеговина и Албанија са флет пореском стопом од 10%. У овој својеврсној „пореској трци" најдаље је отишла Црна Гора која је 2007. године увеле флет систем са иницијалном стопом од 15% коју је током година смањивала док није достигла најнижу вредност од 9% у 2010. години. Пратећи регионалне трендове, и Србија је стопу пореза на зараде постепено смањивала, са иницијалних 14% на 12% у 2007. години и затим додатно на 10% у 2012. години.

Ниски флет порези на доходак нису се испоставили универзалном гаранцијом високог привредног раста. Као што је у економској историји добро познато – не постоји универзална формула која гарантује привредни раст. Порези, када су (пре)високи, свакако негативно делују и успоравају привредни раст, али постоји граница у погледу могућности да се додатним смањењима пореза стимулише привредни раст. Тако додатним смањењем пореских стопа државе попут Црне Горе, Босне и Херцеговине или Северне Македоније нису успеле да остваре снажније стопе привредног раста од Словачке или Балтичких земаља чије су пореске стопе биле осетно више. Други фактори, попут владавине права и/или институционалних карактеристика били су заслужни за високе стопе привредног раста у најуспешнијим земљама Источне Европе.

Након светске финансијске кризе 2009. године долази до преиспитивања флет пореских система у појединим земљама. Избијање финансијске кризе проузроковало је економску рецесију и велике буџетске дефиците у Источној Европи. Потреба да се буџетски дефицити елиминишу, као и жеља да се смање друштвене неједнакости које су дошле до изражаја током и након финансијске кризе, ставила је опорезивање грађана у фокус фискалне политике у појединим државама. Украјина је прва напустила флет систем и увела другу, додатну пореску стопу од 17% у 2011. години, док је Албанија флет порез од 10% у 2014. години заменила системом са две стопе, од 13% и 23%. Такође, Чешка и Словачка су 2013. године (привремено) увеле другу стопу пореза на доходак грађана, од 22% и 25% респективно, за најбогатије обвезнике чији су приходи премашивали 3,5 до 4 просечне зараде. Исте године и Црна Гора уводи другу пореску стопу од 15% за примања преко просечне зараде, док Северна Македонија 2019. године уводи другу стопу од 18% за грађане чија примања премашују четири просечне зараде. Реформа пореза на доходак у Летонији 2018. године спроведена је са експлицитним циљем смањења неједнакости, па је дотадашњи флет систем са једном пореском стопом од 23% замењен са три прогресивне стопе – 20%, 23% и 31,4% за примања преко пет просечних зарада.

Недавно уведени дуални системи у Источној Европи углавном су једноставнији од оригиналних дуалних система у Скандинавским земљама и Западној Европи. Иницијални дуални системи у Скандинавским земљама су подразумевали оштру прогресију са три, четири или више прогресивних стопа. Са друге стране, недавни тренд увођења дуалних система у Источној Европи најчешће се сводио на увођење друге, прогресивне стопе преко постојеће флет пореске стопе. Отуда већина дуалних система у Источној Европи тренутно има две пореске стопе, што је случај у Чешкој, Словачкој, Пољској, Црној Гори, Северној Македонији и Хрватској. При том, граница за примену друге пореске стопе најчешће је постављена релативно високо, за примања већа од три или четири просечне зараде, те покрива 3% до 5% пореских обвезника (изузетак је Црна Гора где је граница за другу стопу једна просечна зарада). Од источноевропских земаља само словеначки дуални систем укључује оштру прогресију, са пет пореских стопа, по угледу на оригинални скандинавски модел. Можемо дакле закључити да структура дуалних система у Источној Европи махом и даље задржава принцип једноставности који је карактеристичан за флет пореске системе.

Прогресивне пореске стопе нису универзална гаранција ниске стопе неједнакости у друштву. Као што се флет порески системи са ниским стопама нису испоставили универзалним решењем за привредни раст, тако ни прогресивне пореске стопе нису универзално решење за ниску неједнакост дохотка грађана. Заправо, у развијеним земљама ОЕЦД-а се три четвртине редистрибуције дохотка и смањења неједнакости обавља путем буџетских расхода и одговарајућих социјалних политика док су порези на доходак одговорни само за четвртину редистрибуције дохотка.[1] Тако на пример САД бележе једну од највећих стопа друштвене неједнакости међу развијеним земљама, иако имају један од најпрогресивнијих пореза на доходак грађана. Међутим, непостојање јавног здравственог система, низак и неуједначен квалитет основног и средњег образовања и велики број институционалних фактора доводе до велике неједнакости тржишног дохотка коју није могуће системски отклонити мерама пореске политике. Са друге стране, најнижу неједнакост дохотка у Европи годинама бележи Словачка, држава са флет пореским системом.[2] Отуда ћемо управо порески систем Словачке користити као узор за могућа унапређења пореског система Србије у наставку текста.

[1] Mahler, V. A. and Jesuit, D. K. 2006. "Fiscal redistribution in the developed countries: new insights from the Luxembourg Income Study", *Socio-Economic Review*, Vol. 4, No. 3.

[2] Анализа три деценије развоја пореских система у Литванији, Румунији, и Мађарској показује да пореска прогресивност доминантно детерминисана бројем пореских стопа већ обимом пореских олакшица (неопорезив цензус,кредити за идржавана чланове породице и др) од којих су највише користи имала домаћинства са ниским примањима (Borbala Kovacs, 2021, Flat-rate personal income tax in Lithuania, Romania and Hungary: A revolutionary policy idea without revolutionary outcomes, *Journal of European Social Policy*).

3. НЕДОСТАЦИ ПОРЕЗА НА ДОХОДАК У СРБИЈИ

Закон из 2001. године је реафирмисао мешовит систем пореза на доходак грађана који комбинује елементе цедуларног и синтетичког система. Реформа из 2001. године је у највећој мери у реафирмисала пореску праксу из деведесетих година прошлог века која је покушавала да опонаша модерне синтетичке системе из Западне Европе и обједињено опорезује све приходе које обвезник остварује, али се због ограничених административних капацитета у пракси прибегавало одвојеном опорезивању различитих категорија прихода грађана, тзв. цедуларно опорезивање. Тако су Законом дефинисане различите категорије прихода грађана и прописане номиналне пореске стопе у распону од 10% до 20% у зависности од категорије прихода. Такође, за различите категорије прихода прописани су различити износи нормираних трошкова, од 20% до 50%, што је довело до још већег броја ефективних пореских стопа које се примењују у пракси (Табела 2). Поврх цедуларног опорезивања појединих категорија прихода у току године, уведен је и синтетички елемент у виду додатног годишњег пореза од 10% за грађане чија укупна годишња примања, из свих извора, премашују три просечне зараде у Републици.[3]

Табела 2 – Категорије опорезивих прихода грађана и актуелне пореске стопе у 2020. години

Категорија прихода	Номинална стопа	Нормирани трошкови	Ефективна пореска стопа
Зараде	10%	18.300 дин. месечно	8%
Самостална делатност	10%	-	10%
Приходи од ауторских права	20%	34%, 43% или 50%	13,2% , 11,4% или 10%
Приходи од камата и дивиденди	15%	-	15%
Приходи од непокретности	20%	25%	15%
Капитални добици	15%	-	15%
Приходи од покретне имовине	20%	20%	16%
Приходи од игара на срећу	20%	-	20%
Приходи спортиста	20%	50%	10%
Други приходи грађана	20%	20% или 40%	16% или 12%

Извор: Обрачун Фискалног савета.

Постојећи систем није у складу ни са једним модерним европским приступом опорезивању дохотка. Иако због одсуства прогресивних стопа српски порез на доходак најчешће бива окарактерисан као флет систем, велики број различитих ефективних пореских стопа заправо нису у складу са једноставном структуром и јединственом пореском стопом која одликује флет порезе. При том, не постоји јасно економско оправдање за прописивање различитих номиналних пореских стопа за различите категорије прихода. Систем додатно компликују различити износи нормираних трошкова (50% за спортисте и

[3] Законским изменама 2004. године су из додатног годишњег опорезивања изузети приходи од финансијског капитала и уведена је друга пореска стопа, од 15%, за примања која прелазе шест просечних зарада.

вајаре, 43% за сликаре, 34% за естрадне уметнике, 20% за све облике уговора о делу) чиме се нарушава принцип пореске правичности да обвезници са истим дохотком буду једнако опорезовани. Такође, додатни годишњи порез представља синтетички елемент али се примењује на свега 1% пореских обвезника и не утиче осетније на укупну структуру пореског система. На крају, можемо приметити да увођење неопорезивог цензуса на зараде 2007. године асоцира на логику дуалних система који прогресивно опорезују приходе од рада. Међутим, услед цедуларне структуре, неопорезив цензус у Србији омогућава пореску прогресију само у случају редовног радног односа, док прогресија не постоји у случају нестандардних и нередовних прихода од рада, који постају све заступљенији током година.

Преширок обухват паушалног опорезивања и неконзистентан обрачун доприноса за здравство додатно нарушавају принципе пореске правичности. Поред великог броја различитих ефективних пореских стопа у Табели 2, тренутна законска регулатива прописује и значајне разлике између пореза и доприноса за различите облике прихода од рада чиме се отварају могућности за избегавање пореза. Еклатантан пример неуједначеног пореског третмана је неконзистентна примена доприноса за здравство који се, неоправдано, не обрачунавају у случају запослених радника који остварују додатне приходе у виду ауторских хонорара или уговора о делу. Такође, паушално опорезивање је у Србији, супротно међународној пракси, постављено прешироко и омогућено је и у случају високообразованих професија, попут стоматолога или адвоката, чиме се подрива принцип правичности јер се обвезници са истим нивоом прихода веома различито опорезују.

Вишегодишња експлоатација недостатака Закона из 2001. године урушава кредибилитет пореског система. Поједини недостаци, попут преширокоg обухвата паушалног опорезивања, били су познати и у време усвајања иницијалног Закона 2001. године. Тако је током година је велики број обвезника (зло)употребљавао паушални режим како би умањили своје пореске обавезе, чему је допринело осетно повећање годишњег лимита за паушално опорезивање на 6 милиона динара 2013. године. Проблем је кулминирао када је велики број радника у брзорастућој ИТ индустрији такође почео да (зло)употребљава паушално опорезивање. Законске измене и увођење теста самосталности 2019. године су отклониле део пореских проблема у ИТ сектору, али је системски недостатак преширокe примене паушалног опорезивања – остао. Слична је ситуација и са неконзистентним обрачуном доприноса за здравство који се, мимо добре пореске праксе и принципа социјалног осигурања, не обрачунава на додатна примања (уговори о делу, ауторски хонорари) која остварују радници мимо редовног радног односа. Ради се о очигледном примеру пореске арбитраже која обвезницима оставља законску могућност да знатно смање своје пореске обавезе путем формалне рекласификације прихода, што је доспело у жижу шире јавности приликом недавне полемике о пореском третману фриленсера и осталих прихода из нестандардних и нередовних облика ангажовања. Иако се ради о системским недостацима који су присутни дужи низ година, њихова актуелизација у широј јавности је додатно урушила перцепцију (не)правичности пореског система.

Да бисмо српски систем сагледали у регионалном контексту упоредићемо оптерећења порезима и доприносима за различите нивое зарада. На приходе од рада,

који чине доминантни део дохотка грађана, поред пореза се обрачунавају и доприноси за обавезно социјално осигурање које је такође потребно узети у обзир приликом анализе пореских система у региону. У Табелама 3а и 3б приказали смо укупне порезе и доприносе за различите нивое зарада, како бисмо упоредили прогресивност система у региону, као и оптерећења за пореске обвезнике са различитим бројем издржаваних лица, у циљу анализе у којој мери системи узимају у обзир друштвене потребе пореских обвезника. Важно је напоменути да 60%-65% радника у свим земљама примају мање од просечне зараде, док око 85% радника прима мање од две просечне зараде, тако да је тај распон зарада најрелевантнији у пракси. Такође, законски прописане минималне зараде износе око 50% просечне зараде у свим земљама, те овај износ можемо узимати као апроксимацију оптерећења минималних зарада које у Србији прима преко 20% запослених радника.

Табела 3а – Оптерећење порезима и доприносима, на 100 динара нето зараде, за различите висине прихода осигураника који нема издржаваних чланова домаћинства у 2020. години

Држава	50% просечне зараде	Просечна зарада	Две просечне зараде	Три просечне зараде	Пет просечних зарада
Бугарска	53,7%	53,7%	53,7%	42,0%	28,8%
Хрватска	45,6%	67,2%	83,4%	89,6%	97,6%
Мађарска	78,9%	78,9%	78,9%	78,9%	78,9%
Словачка*	64,5%	76,6%	85,3%	91,4%	97,8%
Словенија*	58,0%	76,9%	91,2%	100,6%	119,8%
С. Македонија	45,1%	49,6%	51,9%	52,7%	53,3%
просек	*57,4%*	*67,1%*	*74,1%*	*75,9%*	*79,4%*
Србија	57,5%	61,8%	64,1%	64,8%	66,7%

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу званичних националних статистика.
Напомена: Обрачун оптерећења за зараде од 50% просечне зараде је урађен за 51% просечне зараде у Словенији и 53% у Словачкој, колико износе минималне зараде у овим земљама.

Износ неопорезивог цензуса је релативно низак у Србији. Смисао неопорезивог цензуса је да се растерете најниже зараде и на тај начин створи пореска прогресија. Од суседних држава, Мађарска и Бугарска нису прописале неопорезив цензус тако да у овим државама не постоји прогресија приликом опорезивања зарада, као што се може видети у Табели 3а. У осталим државама постоји неопорезив цензус који ствара прогресију – са повећањем зараде повећавају се и релативна издвајања за порезе и доприносе. Међутим, можемо видети да је ниво пореске прогресивности у Србији и Северној Македонији осетно нижи у односу на Словачку, Словенију и Хрватску услед релативно ниског износа неопорезивог цензуса који је потребно значајно повећати како би се растеретиле ниске зараде и тиме повећао степен пореске прогресивности у друштву.

Табела 3б – Оптерећење порезима и доприносима, на 100 динара нето зараде, за различите висине прихода осигураника који издржава супружника и двоје деце у 2020. години

Држава	50% просечне зараде	Просечна зарада	Две просечне зараде	Три просечне зараде	Пет просечних зарада
Бугарска	52,7%	53,2%	53,5%	41,8%	28,7%
Хрватска	45,6%	45,6%	60,1%	72,3%	83,4%
Мађарска	44,6%	55,3%	66,3%	70,3%	73,7%
Словачка*	43,1%	56,0%	73,3%	82,7%	95,3%
Словенија*	51,2%	58,1%	75,7%	88,4%	106,5%
С. Македонија	45,1%	49,6%	51,9%	52,7%	53,3%
просек	*47,2%*	*53,0%*	*63,5%*	*68,0%*	*73,5%*
Србија	57,5%	61,8%	64,1%	64,8%	66,7%

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу званичних националних статистика.
Напомена: Обрачун оптерећења за зараде од 50% просечне зараде је урађен за 51% просечне зараде у Словенији и 53% у Словачкој, колико износе минималне зараде у овим земљама.

Србија спада у изразиту мањину европских држава које приликом опорезивања дохотка не узимају у обзир материјалне потребе домаћинства у коме обвезник живи. Разлика између Србије, која не одобрава олакшице за издржаване чланове породице и других земаља у региону је очигледна ако упоредимо Табеле 3а и 3б које приказују пореско оптерећење за самца и за пореског обвезника који издржава супружника и двоје деце.[4] Можемо приметити да је укупно оптерећење порезима и доприносима, у случају самца без издржаваних чланова, испод регионалног просека, изузев у случају минималне зараде (50% просечне зараде) где су порези и доприноси у складу са просечним оптерећењем у региону. Међутим, ситуација се битно мења у случају када обвезник издржава супружника и двоје деце, где оптерећење у Србији постаје знатно више од регионалног просека за обвезнике који зарађују мање од две просечне зараде. При том, напоменули смо да у Србији преко 85% радника зарађује мање од две просечне зараде, што значи да порези и доприноси у Србији представљају велико оптерећење за значајан број грађана са исподпросечним примањима који издржавају чланове свога домаћинства. Отуда тренутни систем игнорише важан сегмент пореске правичности јер не сагледава животне прилике пореских обвезника - обвезници који издржавају двоје, троје или више чланова домаћинства нису у истој материјалној позицији као обвезници-самци који остварују исту зараду.

[4] Олакшице за издржаване чланове породице постоје у оквиру додатног годишњег пореза на доходак, али је њихов утицај занемарљив будући да право на њих има само 1% обвезника са највишим примањима.

4. СМЕРНИЦЕ ЗА РЕФОРМУ ПОРЕЗА НА ДОХОДАК

Успешан порески систем представља равнотежу између циљева економске ефикасности и друштвене правичности. Као што смо могли видети кроз ретроспективу развоја европских пореских система, релативни акценат између друштвене правичности и економске ефикасности се мењао током деценија и разликује се међу државама. Глобализација токова капитала и радне снаге ставља акценат на економску ефикасност и конкурентност пореских система, што је нарочито изражено у региону Источне Европе у последњих пар деценија. Међутим, растућа питања неједнакости, која су нарочито видљива након глобалне финансијске кризе, значе да се ни друштвени аспекти опорезивања не могу занемаривати. У контексту Републике Србије, важно питање са друштвеног аспекта је увођење одговарајућих пореских олакшица за издржаване чланове домаћинства, будући да ови системи постоје у другим европским државама и да су политике рађања деце и омогућавања адекватних услова за њихово одгајање значајно присутне у јавном дискурсу.

Пореском реформом потребне је успоставити модеран прогресиван дуални порез на доходак грађана са једном или две пореске стопе. Актуелни европски трендови, као и преовлађујуће привредне и друштвене тековине у Републици Србији, у великој мери сужавају избор могућих приступа реформи пореза на доходак. У условима изузетне глобалне мобилности капитала није реалистично разматрати синтетички порез на доходак који је већ напустила велика већина европских земаља и прешла на дуалне пореске системе који одвојено третирају приходе од рада (прогресивно опорезивање) и приходе од капитала (јединствена, релативно ниска, пореска стопа).[5] Отуда се дуална структура пореза на доходак намеће као оптималан приступ и у случају Србије. Међутим, тешко је оправдати увођење компликованијег облика дуалног система са више од две пореске стопе, јер би овај приступ додатно оптеретио пореску администрацију, без опипљивијих ефеката на повећање буџетских прихода или смањење неједнакости (види Оквир 1). Такође, разматрање компликованих система пореских олакшица за социјалне функције, попут олакшица за трошкове школовања или здравствене неге, који су присутни у појединим државама Западне Европе, не би било примерено у Србији услед великих могућности злоупотреба. Отуда је социјалне функције ефикасније спроводити на страни буџетских расхода, док је пореске олакшице потребно ограничити на издржаване чланове домаћинства, што је пракса и у осталим земљама Источне Европе. На крају, у зависности од друштвених преференција, могуће је определити се за прогресивни дуални систем са једном (Естонија, Румунија) или две пореске стопе (Пољска, Хрватска).[6]

[5] И државе које су задржале синтетички порез, попут Велике Британије или Швајцарске, уводе различите олакшице за поједине категорије прихода од капитала, чиме све више личе на дуалне пореске системе.

[6] Другу стопу могуће је интегрисати у редовно опорезивање током године, или задржати додатни годишњи порез на доходак грађана. У случају задржавања годишњег опорезивања, потребно је оптимизовати његову структуру и задржати само једну од садашње две стопе од 10% и 15%, те спустити праг за његову примену тако да обухвати 3% до 5% пореских обвезника, уместо садашњих 1%.

Оквир 1 – Колико пореских стопа?

У широј јавности постоји веровање да вишеструке пореске стопе гарантују супериорне резултате у погледу смањења неједнакости. Међутим, најнижу стопу неједнакости у Европи годинама држи Словачка са флет системом и пореском стопом од 19% (у 2013. години је уведена друга стопа од 25% за примања преко 3,5 просечне зараде). Друга на листи неједнакости је Словенија са дуалним системом и пет стопа, у распону од 16% до 50%. Симулирали смо примену словачког и словеначког система пореза и доприноса у Србији и резултати показују да би оба система смањили Џини коефицијент неједнакости за 1,6 процентних поена. Три су основна разлога зашто би словачки систем успео да пружи једнак степен смањења неједнакости као и словеначки са вишеструким пореским стопама:

1) Словачки систем је прогресивнији у сегменту ниских зарада тако да његовом применом 29% пореских обвезника у Србији не би плаћало порез, док 21% не би плаћало у случају примене словеначког система. Такође, у сегменту високих примања, занемарљиво мали број пореских обвезника потпада под две највише пореске стопе у Словенији, чиме се њихов ефекат своди на декларативан.
2) Словенија користи систем неопорезивих цензуса за издржаване чланове породице док Словачка примењује пореске кредите који могу довести до негативног износа пореза, односно буџетских субвенција, што омогућава додатну прогресивност код обвезника са ниским примањима и издржаваним члановима домаћинства.
3) Словенија, попут Србије, примењује стандардне, пропорционалне доприносе за здравствено осигурање док Словачка примењује прогресиван обрачун доприноса за здравство, чиме се омогућава додатна прогресивност у сегменту ниских зарада.

Можемо закључити да вишеструке пореске стопе, уколико се не примењују на значајан број обвезника, непотребно компликују порески систем без опипљивих ефеката на буџетске приходе или смањење неједнакости.

За више детаља видети Радни папир Фискалног савета *Неједнакост у Србији – Да ли је проблем у пореском систему?*, Алтипармаков, Н., Угринов, С. и Лакићевић, И. (аутори), презентован на симпозијуму *Неједнакост у Србији*, Српска академија наука и уметности, септембар, 2020. године, Београд.

Увођење пореских олакшица за издржаване чланове домаћинства је један од реформских приоритета. Сегмент у коме тренутни систем највише одудара од европске праксе је непостојање олакшица за издржаване чланове домаћинства, чиме се ствара несразмерно велико оптерећење за обвезнике са исподпросечним примањима и већим бројем издржаваних лица. Иако се изостанак ових пореских олакшица могао оправдати 2001. године услед ограничених техничких капацитета, модернизација пореске администрације која је спроведена у међувремену (систем за обједињену наплату пореза и доприноса, централни регистар осигураника, електронске пореске пријаве) представљају добру основу за имплементацију ефикасног система за праћење издржаних чланова. Са техничке стране, пореске олакшице за издржаване чланове могу се успоставити или у виду

1) додатних неопорезивих цензуса (пореских одбитака) за сваког издржаваног члана који би се обрачунавали преко постојећег неопорезивог цензуса од 18.300 динара месечно, или у виду 2) пореских кредита за сваког издржаваног члана. Предност пореских кредита је у томе што би, у случају радника са ниским примањима и већим бројем издржаваних чланова, укупна пореска обавеза могла да постане негативна – што би значило да обвезник стиче право на додатне исплате из буџета, чиме се омогућава интеграција пореске и социјалне политике у сегменту најугроженијих домаћинстава.[7]

Обједињено опорезивање свих прихода од рада елиминисало би постојеће неконзистентности које урушавају кредибилитет пореског система. Велике разлике између пореза и доприноса који се обрачунавају на различите облике радног ангажовања стварају простор за избегавање пореза и тиме урушавају правичност пореског система. Реформисани систем који би обједињавао све приходе од рада које обвезник остварује из различитих извора (радни однос, уговори о делу, ауторски хонорари, повремени послови) и затим их подвргао јединственом пореском третману, уз постојање адекватног неопорезивог цензуса за обвезника и његове издржаване чланове, био би велики корак ка унапређењу правичности и интегритета пореског система. Оваква реформа је нарочито пожељна имајући у виду све већу заступљеност нестандардних и несталних облика радног ангажовања.

Јединствена стопа на све приходе од капитала у многоме би поједноставила постојећи порески систем. Велики број номиналних, и још већи број ефективних пореских стопа на различите категорије прихода (Табела 2) непотребно компликују садашњи систем, и за Пореску управу и за пореске обвезнике. Будући да се тренутне ефективне пореске стопе не разликују превише и да се налазе у интервалу између 10% и 15%, реформом би се прописала јединствена пореска стопа из тог интервала која би се примењивала на све категорије (бруто) прихода од капитала. На овај начин би се битно поједноставио порески систем и препустило тржишним механизмима да путем (бруто) приноса регулишу мање разлике између трошкова остваривања различитих категорија прихода, док би порески обвезници имали могућност да значајније износе релевантних трошкова остваривања дохотка пријаве приликом обрачуна коначне пореске обавезе.

Реформисани систем мора да обезбеди несмањену наплату буџетских прихода. Узимајући у обзир неопходност очувања макро-фискалне стабилности, будућа пореска реформа мора бити осмишљена тако да обезбеди несмањену наплату буџетских прихода (тзв. приходно-неутрална реформа). То у пракси значи да би пореска реформа довела до прерасподеле националног дохотка, од обвезника са вишим приходима ка оним са нижим приходима и ка обвезницима са већим бројем издржаваних чланова домаћинстава. Приликом дизајнирања реформе потребно је обратити пажњу да прописано повећање пореског терета за обвезнике са изнадпросечним приходима не буде превелико, у односу на тренутни ниво и у односу на земље региона, како не би дошло до урушавања конкурентности домаће привреде и негативних ефеката на економску активност.

[7] Такође, са административног становишта, могуће је прописати да се негативан износ пореза на доходак користи за смањење обрачунатих ПИО доприноса на терет запосленог.

Било би пожељно реформисати обрачун доприноса за здравствено осигурање заједно са реформом пореза на доходак. У већини земаља Источне Европе, укључујући Србију, доприноси за социјално осигурање, а не порези на доходак, представљају доминантан намет на зараде радника. Отуда је приликом реформе пореза на доходак опортуно размотрити и обрачун социјалних доприноса. Док између пензијских доприноса и пензијских права које осигураници остварују постоји јака веза, у случају здравственог осигурања ова веза је изразито слаба. Отуда доприноси за здравство у великој мери заправо представљају порески намет, па могуће је размотрити правичнији приступ обрачуну и наплати овог намета. За почетак, неопходно је обрачунавати здравствене доприносе на све облике и све изворе прихода од рада, будући да њихово тренутно изузеће у случају додатних прихода које радници остварују мимо радног односа – представља очигледан пример кршења пореске правичности. Додатно, имајући у виду порески карактер доприноса за здравство, могуће је размотрити прогресиван обрачун ових доприноса у циљу растерећења радника са најнижим зарадама.[8]

[8] Могуће је и потпуно интегрисање доприноса за здравство у порез на доходак грађана, што је била једна од опција системске пореске реформе коју је својевремено разматрало Министарство финансија. Међутим, овај приступ би подразумевао и разматрање политичке економије функционисања здравственог система након укидања доприноса за здравство, што је превазилази оквир тренутне анализе. За више детаља видети студију „Пореска политика у Србији – поглед унапред“, Арсић и др (2010), Фонд за развој економске науке, Београд.

5. СИМУЛАЦИЈЕ ЕФЕКАТА ПОРЕСКЕ РЕФОРМЕ

У овој секцији анализирамо ефекте успостављања модерног пореза на доходак грађана у Републици Србији. У складу са европским трендовима, симулирали смо дуалну структуру пореза на доходак где се приходи од капитала пропорционално опорезују јединственом стопом док се сви приходи од рада синтетишу и обједињено опорезују на прогресиван начин, уз увођење олакшица за издржаване чланове домаћинства. Реформа је осмишљена да обезбеди непромењен ниво буџетских прихода од пореза на доходак у односу на тренутни систем (тзв. приходна неутралност). Анализирали смо ефекте на смањене неједнакости, ефекте на различите социоекономске групе домаћинства, као и ефекте на стопу релативног сиромаштва (то јест, неједнакост и потенцијалну социјалну искљученост у сегменту домаћинстава са ниским нивоом дохотка).

Анализирали смо два алтернативна реформска приступа. Постојећи порески третман зарада одликује релативно ниска пореска стопа од 10% и скроман износ неопорезивог цензуса од 18.300 динара месечно. Будући да би пореска реформа требало да обезбеди несмањен ниво буџетских прихода, анализирали смо реформу која би пореску стопу повећала на 15% уз повећање неопорезивог цензуса на 26.000 динара месечно, као и реформу која би пореску стопу повећала на 20% уз одговарајуће повећање неопорезивог ценсуса на 40.000 динара месечно.

Основни реформски параметри – опција пореске стопе 15%:

- Порески кредит од 2.500 динара месечно по издржаваном члану домаћинства
- Повећање номиналне пореске стопе на зараде и друге приходе од рада са 10% на 15%
- Повећање неопорезивог цензуса са 18.300 на 26.000 динара месечно
- Неопорезив цензус од 26.000 динара се примењују и на доприносе за здравство на терет запосленог

Основни реформски параметри – опција пореске стопе 20%:

- Порески кредит од 2.500 динара месечно по издржаваном члану домаћинства
- Повећање номиналне пореске стопе на зараде и друге приходе од рада са 10% на 20%
- Повећање неопорезивог цензуса са 18.300 на 40.000 динара месечно
- Неопорезив цензус од 40.000 динара се примењују и на доприносе за здравство на терет запосленог

Оквир 2 – Симулирање ефеката пореске реформе

Како бисмо симулирали ефекте пореске реформе на јавне приходе, расподелу дохотка и неједнакост користили смо базу података Републичког завода за статистику из Анкете о приходима и условима живота (СИЛК). СИЛК анкета садржи детаљне податке о социо-економским карактеристикама домаћинстава и њихових остварених прихода који су се показали високо репрезентативним и адекватно усклађеним са званично доступним агрегатним подацима о пореским приходима.

Будући да се подаци из СИЛК анкете односе за 2017. годину, све симулације су рађене у односу на просечну зараду и затим су презентовани резултати у овој студији усклађени са економским показатељима из 2021. године и претпостављеним износом просечне бруто зараде од 93.000 динара месечно у овој години.

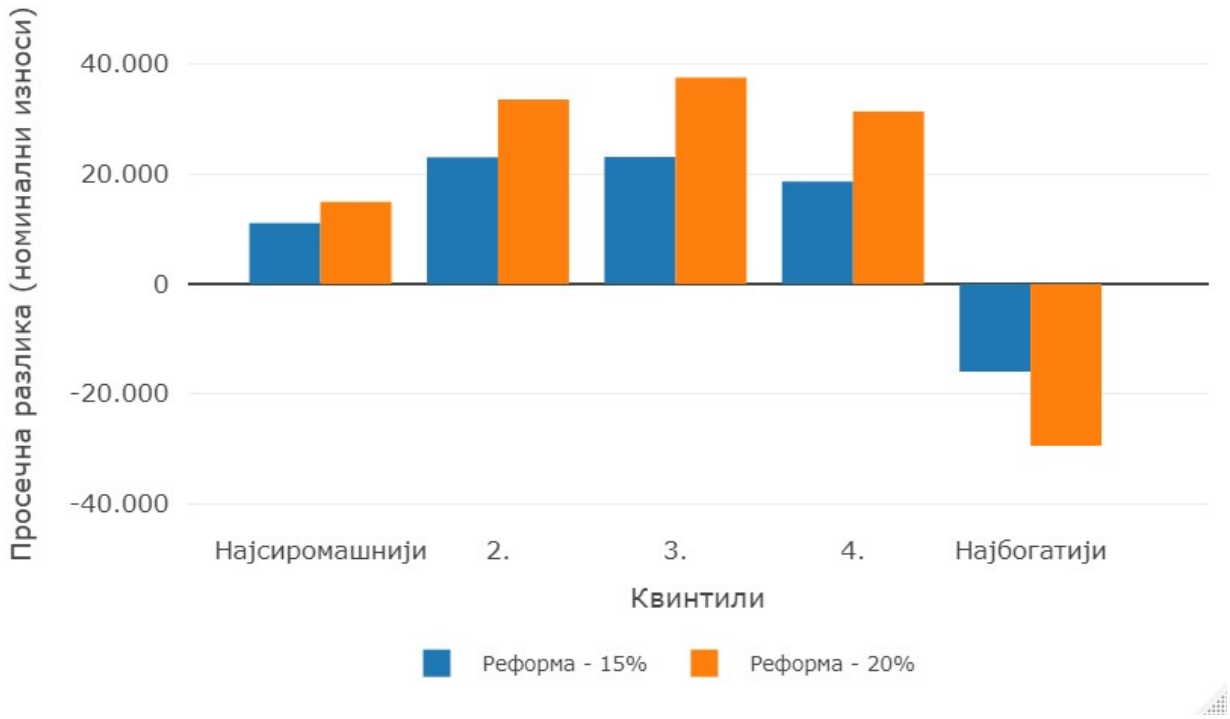
У складу са доминантном истраживачком праксом, спровели смо тзв. *статичке симулације* које претпостављају одсуство реакције економских актера на спровођење реформе. Наравно, у стварности ће грађани у одређеној мери променити своје понашање након спровођења реформе. На пример, осетно пореско растерећење најнижих зарада могло би да стимулише тренутно незапослене грађане да се радно активирају, или да поједини радници из сиве зоне пређу у легалне токове, што би као резултовало додатним запошљавањем, додатним буџетским приходима и додатним смањењем незапослености. Међутим, покушај квантификације ових додатних ефеката захтева од истраживача увођење експлицитних претпоставки за моделирање понашања грађана, које могу бити окарактерисане као субјективне или контроверзне, па самим тим и оспораване, те се у овој врсти анализа доминантно спроводе статичке симулације.

Такође смо у складу са стандардном истраживачком праксом претпоставили непромењен износ укупних трошкова послодаваца, односно непромењен износ бруто-2 зарада. Иако већина емпиријских резултата сугерише да послодавци у дугом року све своје трошкове преваљују на запослене, што оправдава претпоставку непромењених бруто-2 зарада, у кратком року могући су и другачији исходи расподеле користи од смањења пореза. На пример, уколико би послодавци задржали део пореског растерећења за себе, то би значило мање повећање зарада и мање смањење неједнакости у кратком року, али би растерећење повећало конкурентност послодаваца, што би могло да доведе до новог запошљавања и самим тим повећања буџетских прихода и смањења неједнакости у дужем року. И у овом случају дакле, ради се о стандардном истраживачком приступу који представља прву апроксимацију очекиваних ефеката пореске реформе.

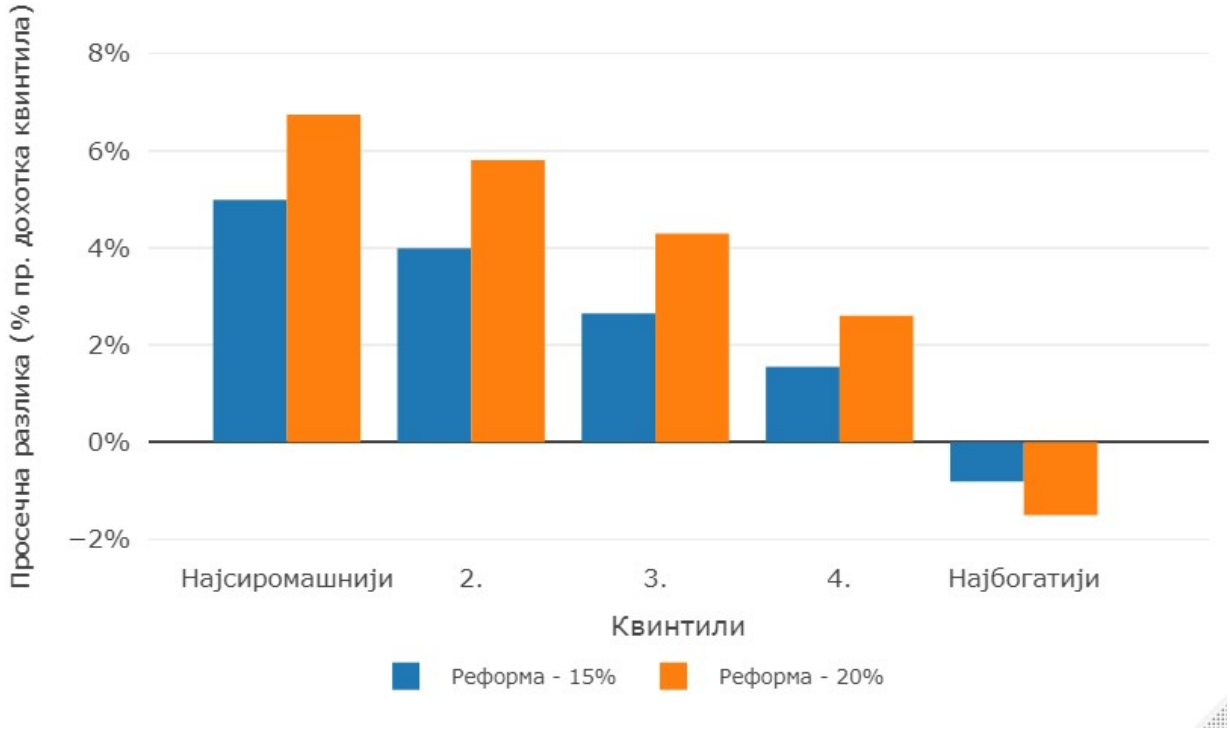
На крају, напомињемо да смо симулирали тренутни систем додатног годишњег пореза на доходак грађана, иако смо препоручили да би у оквиру реформе требало размотрити да се годишње опорезивање поједностави и прошири, или да се интегрише у редовно опорезивање у току године у виду друге пореске стопе.

Обе анализиране реформе би омогућиле значајно смањење неједнакости. Како бисмо што боље сагледали реформске ефекте на расподелу дохотка и неједнакост, у Графикону 1 смо анализирали ефекте по квинтилним групама (домаћинства се сортирају по висини дохотка и групишу у пет група од по 20% домаћинстава, од најсиромашнијих до најбогатијих). Можемо видети да предложена реформа значајно повећала прогресивност – квинтил најбогатијих 20% домаћинстава би осетио повећање пореза и смањење нето прихода, док би се пореско оптерећење смањило у осталим квинтилним групама. У релативном износу, највеће смањење пореза, односно повећање прихода, остварило би се у првом квинтилу где је 20% најсиромашнијих домаћинстава.

Графикон 1а – промена дохотка у апсолутном износу, по квинтилима



Графикон 1б – релативна промена дохотка, као % дохотка по квинтилима



Реформска опција са пореском стопом од 20% би омогућила веће смањење неједнакости и релативног сиромаштва. У Табели 4 упоредно су приказани очекивани ефекти два предложена модела пореске реформе. Можемо видети да би оба реформска приступа омогућила осетно смањење неједнакости и стопе релативног сиромаштва (преко 1 пп у оба случаја). Реформа са пореском стопом од 20% је прогресивнија, јер би омогућила значајније повећање неопорезивог цензуса на 40.000 месечно, и на тај начин додатно смањила неједнакост у односу на реформу са пореском стопом од 15% која би захтевала нешто скромније повећање цензуса на 26.000 динара месечно.

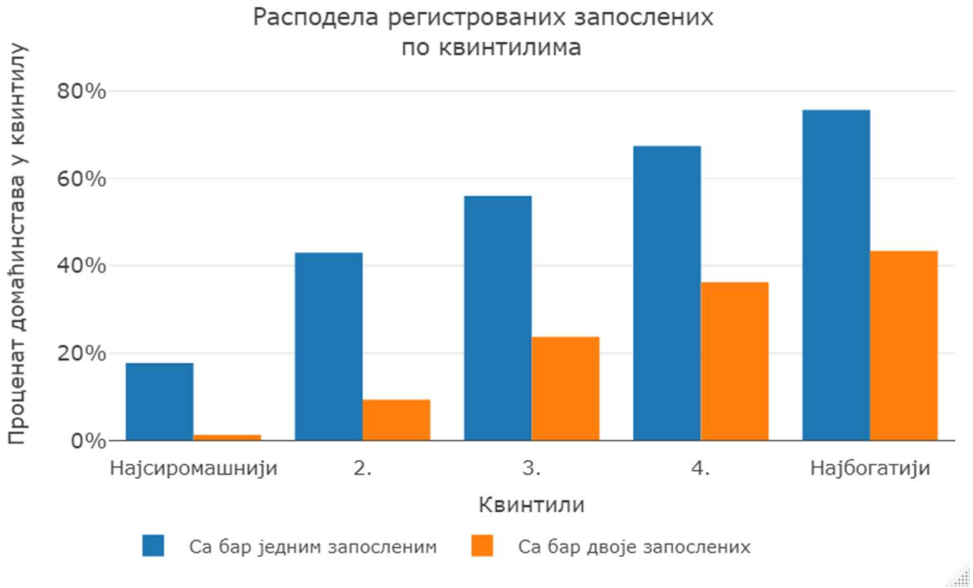
Табела 4 – Упоредни приказ очекиваних реформских ефеката на неједнакост и стопу релативног сиромаштва

	Реформа – 15% стопа			**Реформа – 20% стопа**		
	Ниже оптерећење	Исто оптерећење	Више оптерећење	Ниже оптерећење	Исто оптерећење	Више оптерећење
Сва домаћинства	38%	49%	13%	40%	49%	12%
са децом	70%	21%	8%	68%	21%	11%
без деце	23%	61%	16%	27%	61%	12%
Стопа р.сиромаштва	- 0,9 п.п.			-1,3 п.п.		
Цини коефицијент	-1,1 п.п.			-1,6 п.п.		

Порески кредити за издржаване чланове домаћинства су важан механизам редистрибуције дохотка. Порески кредити у случају најсиромашнијих домаћинстава са ниским примањима и издржаваним члановима могу довести до негативних пореских обавеза и новчаних субвенција из буџета, што је у знатној мери случај у првом квинтилу. Као што можемо видети у Табели 4, оба реформска приступа би најзначајније пореско растерећење обезбедила домаћинствима са децом, будући да би свако (издржавано) дете имало право на порески кредит од 2.500 динара месечно (30.000 динара годишње) у оба реформска сценарија.

Реформа би могла да подстакне радну активацију грађана који живе у приходно најугроженијим домаћинствима. Иако смо видели да би, у релативном износу, најсиромашнија домаћинства била највећи добитници предложене реформе, домети пореске политике су ограничени чињеницом да је међу социјално угроженим становништвом мали број оних који су формално запослени. Ово се најбоље види на Графикону 2 који приказује удео домаћинстава са (регистрованим) запосленим члановима у сваком квинтилу, где видимо да свега једна петина домаћинстава у првом квинтилу има бар једног запосленог, док домаћинстава са двоје или више запослених готово да нема међу најугроженијим домаћинствима. Међутим, предложено растерећење најнижих зарада би могло да подстакне запошљавање грађана у најсиромашнијем квинтилу, чиме би се повећала запосленост и буџетски приходи, односно додатно смањила неједнакост. Ови евентуални додатни ефекти нису укључени у резултате наших статичких симулација (види Оквир 2).[9]

Графикон 2 – Расподела регистроване запослености



[9] За знатан број грађана радна активација неће бити могућа ни након пореске реформе, те адекватне мере социјалне политике остају кључан и незаменљив фактор подршке најугроженијим домаћинствима.

Предложеном реформом пореско оптерећење зарада у Србији било би у складу са регионалним трендовима. У трећој секцији видели смо да је укупно оптерећење порезима и доприносима, за готово све нивое зарада запослених, у Србији ниже од просека региона у случају осигураника који нема издржаваних чланова, али да је осетно више у случају осигураника који зарађује мање од две просечне зараде и издржава супружника и двоје деце. Предложена реформа, услед значајног повећања прогресивности и увођења пореских кредита за издржаване чланове, би учинила српски систем упоредивим са регионом и у случају осигураника који имају издржаване чланове домаћинства, као што можемо видети у Табели 5б. Најзначајније растерећење осетили би радници који зарађују минималне зараде (50% просечне) који би у Србији имали најниже порезе и доприносе у односу на земље региона. Такође, важно је приметити да растерећење ниских зарада не би довело до несразмерног повећања за раднике који зарађују три, пет или више просечних зарада, јер би порези и доприноси на више зараде остали у складу са регионалним трендовима и били би нижи него у Словенији или Словачкој.

Табела 5а – Оптерећење порезима и доприносима, на 100 динара нето зараде, за различите висине прихода осигураника који нема издржаваних чланова домаћинства у 2020. години

Држава	50% просечне зараде	Просечна зарада	Две просечне зараде	Три просечне зараде	Пет просечних зарада
Бугарска	53,7%	53,7%	53,7%	42,0%	28,8%
Хрватска	45,6%	67,2%	83,4%	89,6%	97,6%
Мађарска	78,9%	78,9%	78,9%	78,9%	78,9%
Словачка*	64,5%	76,6%	85,3%	91,4%	97,8%
Словенија*	58,0%	76,9%	91,2%	100,6%	119,8%
С.Македонија	45,1%	49,6%	51,9%	52,7%	53,3%
просек	*57,4%*	*67,1%*	*74,1%*	*75,9%*	*79,4%*
Србија					
Тренутно – 10%	57,5%	61,8%	64,1%	64,8%	66,7%
Реформа – 15%	52,7%	64,9%	71,8%	74,2%	76,1%
Реформа – 20%	42,7%	64,5%	78,1%	83,1%	87,3%

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу званичних националних статистика.
Напомена: Обрачун оптерећења за зараде од 50% просечне зараде је урађен за 51% просечне зараде у Словенији и 53% у Словачкој, колико износе минималне зараде у овим земљама.

Табела 5б – Оптерећење порезима и доприносима, на 100 динара нето зараде, за различите висине прихода осигураника који издржава супружника и двоје деце у 2020. години

Држава	50% просечне зараде	Просечна зарада	Две просечне зараде	Три просечне зараде	Пет просечних зарада
Бугарска	52,7%	53,2%	53,5%	41,8%	28,7%
Хрватска	45,6%	45,6%	60,1%	72,3%	83,4%
Мађарска	44,6%	55,3%	66,3%	70,3%	73,7%
Словачка*	43,1%	56,0%	73,3%	82,7%	95,3%
Словенија*	51,2%	58,1%	75,7%	88,4%	106,5%
С.Македонија	45,1%	49,6%	51,9%	52,7%	53,3%
просек	*47,2%*	*53,0%*	*63,5%*	*68,0%*	*73,5%*
Србија					
Тренутно – 10%	57,5%	61,8%	64,1%	64,8%	66,7%
Реформа – 15%	29,1%	48,0%	62,1%	67,4%	71,9%
Реформа – 20%	22,2%	47,7%	67,7%	75,7%	82,6%

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу званичних националних статистика.
Напомена: Обрачун оптерећења за зараде од 50% просечне зараде је урађен за 51% просечне зараде у Словенији и 53% у Словачкој, колико износе минималне зараде у овим земљама.

Предложена реформа допринела би напорима за сузбијање сиве економије. Изражене неконзистентности и неправичности тренутног Закона о порезу на доходак грађана, које све чешће доспевају у жижу јавности, поткопавају порески морал у друштву и могу негативно утицати на избегавање и утају пореза у будућности. Отуда би предложена реформа допринела изградњи пореског морала и самим тим подржала напоре Владе и Пореске управе за одлучнију борбу против сиве економије. Такође, повећање прогресивности и растерећење радника са најнижим зарадама би подстицајно деловало на формализацију рада и смањење сиве економије у сегменту ниских зарада. Притом, не треба заборавити неопходност модернизације и јачања капацитета Пореске управе, која остаје незаобилазни и кључни стуб борбе против сиве економије. Међутим, системска реформа и унапређење законског оквира могли би да, у синергији са унапређеном пореском администрацијом, пруже максимизацију ефеката у борби против сиве економије.

6. ОТВОРЕНА ПИТАЊА

Приликом реформе потребно је обратити пажњу на интеракцију између система пореза на доходак грађана и других сегмената фискалне политике. Фокус ове анализе је на пореским неусклађеностима постојећег система, нарочито у сегменту прихода од рада, и могућностима за повећање правичности и прогресивности пореза на доходак грађана. Успешна пореска реформа мора да обухвати и друге сегменте фискалне политике којима се нисмо детаљније бавили у овом раду, укључујући финансирање локалне самоуправе, питање паушалног опорезивања, третман запослених у државном сектору, порески третман прихода од јавног и приватног пензијског система, као и начин финансирања дефицита у здравственом фонду који би настао применом неопорезивог цензуса и на доприносе за здравство на терет запосленог. У овој секцији наводимо основне смернице за потенцијално решавање ових дилема.

Финансирање локалне самоуправе

Приходи од пореза на зараде доминантно припадају локалним самоуправама. Иако би пореска реформа била приходно неутрална и не би променила укупан ниво пореских прихода, значајно прогресивнија структура пореза на зараде би значила релативан губитак прихода мање развијених општина са нижим нивоом зарада, односно добитак прихода за најразвијеније општине са вишим износима зарада својих житеља. Додатно, синтетисано опорезивање свих прихода од рада у оквиру дуалног пореског система би отежало раздвајање појединачних категорија од рада на зараде, које доминантно припадају локалним самоуправа, и приходе од ауторских хонорара или уговора о делу, који у тренутном систему припадају републичком буџету. Могуће решење била би репараметаризација формуле за расподелу, тако што би локалне самоуправе делиле укупан порески приход у односу на масу (бруто) зарада својих житеља, уместо у односу на наплаћени порез, што је тренутни приступ. Такође, по угледу на Словачку, могуће је да се укупни приходи од пореза на доходак грађана расподељују по локалним самоуправама по формули која би укључивала број становника, број ученика, површину општине и друге објективне параметре који показују финансијске потребе дате локалне самоуправе. Слична системска формула за расподелу ненаменског трансфера била је прописана и иницијалним српским Законом о финансирању локалних самоуправа из 2006. године.

Паушално опорезивање

Прешироко постављене могућности за паушално опорезивање у Србији одударају од добре пореске праксе. На овај начин могућа је компромитација пореске правичности како између грађана који плаћају редовне порезе и доприносе и оних који плаћају паушално, али такође и између самих паушалних обвезника који остварују битно различите ниво прихода. Као једну од могућности за унапређење правичности стручњаци ММФ-а су предложили да

се граница за паушално опорезивање смањи са шест на два милиона динара годишњег промета. Такође, како не би дошло до нагле промене услова привређивања за велики број обвезника који тренутно користе паушални решим, предлаже се увођење „полу-паушалног“ режима за обвезнике чији је годишњи промет између два и осам милиона динара.[10] Овај нови режим опорезивања би представљао неку врсту компромиса између тренутног паушалног опорезивања и редовног опорезивања, при чему би обвезници били у обавези да воде поједностављене пословне књиге и порез би се обрачунавао на основу поједностављених правила (нпр, као проценат промета).

Третман запослених у сектору државе

Закон о раду прописује да послодавци и запослени склапају уговоре о запослењу са дефинисаним износом бруто зараде, што и јесте најчешћа пракса у приватном сектору. Међутим, за пола милиона запослених у сектору државе у договору са синдикатима је установљена пракса да се зараде уговарају у нето износу, па тако Закон о буџету прописује основицу зарада у државном сектору у нето износу. Имајући у виду да је постојећи механизам одређивања зарада договорен са синдикатима, као и чињеницу да у сектору државе већ постоји изражена компресија зарада која би додатном прогресијом постала недвосмислено контрапродуктивна, мислимо да је оправдано да се задржи пракса одређивања нето зарада у државном сектору и након спровођења пореске реформе. У пракси, то би значило да запослени у државном сектору који немају издржаваних чланова настављају да примају идентичне износе нето зарада након примене пореске реформе, док би се нето зараде запослених који имају издржаване чланове адекватно увећале у складу са износом пореских кредита за издржаване чланове домаћинства.

Опорезивање прихода од пензија

Пензијске реформе из претходне две деценије промениле су карактер пензијског система Србије тако да јавни пензијски систем више не представља једини извор прихода у старости већ се од осигураника (са натпросечним примањима) очекује да додатно приватно штеде за старост. У ту сврху су установљени приватни пензијски фондови који уживају пореске преференције: месечне уплате у приватне пензијске фондове су ослобођене пореза и доприноса на зараде (до 6.000 динара месечно), док остварени приходи и капитална добит на акумилирану штедњу такође не подлежу опорезивању.

Да би се обезбедио правичан порески третман укупних пензијских прихода, нарочито у наредним годинама када ће значајнији број радника остваривати додатне приходе од приватног пензијског осигурања – важно је размотрити и установити конзистентан порески оквир. Унапређења пореског система су нарочито битна у сегменту приватних пензија које су тренутно потпуно изузете од опорезивања, чиме се ствара неоправдана пореска

[10] *Enhancing Efficiency and Fairness in Direct Taxation,* Mansour et al, IMF TA Report, 2011, Belgrade, Serbia.

фаворизација у односу на друге облике штедње. Такође, чињеница да су пензијски доприноси на терет послодавца такође изузети од опорезивања, као и повремене иницијативе за повећање степена редистрибуције пензијског система – отварају тему опорезивања пензија, које су иначе опорезоване у већини држава Западне Европе и све већем броју земаља Источне Европе.

Евентуално увођење пореза на укупне пензијске приходе (и од јавног и од приватног система) по угледу на порески третман прихода од рада осетније би се одразио само на натпросечне пензије, док би пензионери са најнижим пензијама који имају издржаване чланове породице чак добили одређено повећање услед увођења пореских кредита. У случају да се на пензије примени порески систем према првом моделу реформе (стопа 15%, неопорезив цензус од 26.000), знатнији износ пореза би плаћали само они у горњој половини расподеле пензија, у просеку по стопи од 6%. Ако би се на пензије применио други модел реформе (стопа 20% и цензус од 40.000 динара) око 70% пензионера уопште не би плаћало порез, док би пензије 30% пензионера са највишим примањима биле смањење само за 5% у просеку.[11] Било који од ова два приступа реформи би довео дододатног смањењеа неједнакости у друштву (први модел за додатних 0,3 пп Џини коефицијента, а други за 0,4 пп Џини коефицијента) и успоставио би се конзистентан порески оквир за опорезивања прихода од зарада и пензија.

Финансирање дефицита у здравственом систему

Реформа коју смо разматрали подразумева примену неопорезивог цензуса и на доприносе за здравство на терет запосленог, чиме би се створио мањак у фонду здравства. У случају пореске реформе са стопом од 15% и повећањем неопорезивог цензуса на 26.000 динара месечно мањак у фонду здравства би износио око 0,5% БДП док би у случају пореске реформе са стопом од 20% и повећањем неопорезивог цензуса на 40.000 динара овај мањак у здравственом фонду износио око 0,8% БДП-а (услед већег цензуса на који се допринос за здравство не би обрачунавао). Отуда је неопходно идентификовати начине како да се новонастали мањак у здравственом фонду - надомести. На пример, поменуто опорезивање прихода од пензија би обезбедило додатна средства која би могла да се искористе за финансирање мањка у фонду здравства, и то у висини од 0,2% БДП у случају пореске реформе са стопом од 20%, односно 0,4% БДП уколико би се спровела реформа са стопом од 15%.

Пошто је повећање пореске правичности један од циљева реформе пореза на доходак, могуће је недостајућа средства обезбедити унапређењима и у другим сегментима пореског система. Конкретно, познато је да не постоји економско оправдање за изузимање банкарског сектора из опорезивања ПДВ системом, што је пре више од деценије показала студија водећих светских стручњака предвођених нобеловцем Џејмсом Мирлесом који су позвали

[11] Процене ефеката опорезивања пензија су, као и све друге у овој анализи, добијене на основу СИЛК базе података која укључује и приходе од иностраних пензија. Уколико посматрамо само пензије које исплаћује ПИО фонд, првим моделом реформе би од опорезивања било изузето 50% пензионера, а другим 80%.

државе да укључе банкарство у ПДВ систем или неки комплементаран режим опорезивања.[12] Тако је и Министарство финансија у Фискалној стратегији за 2014. годину најавило увођење финансијског ПДВ-а којим би се опорезивала додата вредност у банкарском сектору (као збир укупне масе зарада запослених и профита банке). Увођење финансијског ПДВ-а по сниженој ПДВ стопи од 10% омогућило би додатна средства у висини од 0,2% БДП-а док би опорезивање по стандардној ПДВ стопи од 20% обезбедило додатна буџетска средства од 0,4% БДП-а која би била искоришћена за покривање новонасталог мањка у фонду здравственог осигурања.

Такође, могуће је размотрити и друга унапређења у пореском систему (акцизе на дуванске прерађевине, порез на имовину и др.), као и уштеде на страни буџетских расхода које би, збирно посматрано, омогућиле финансирање новонасталог мањка у фонду здравства без додатног оптерећивања пореза на доходак грађана.

[12] *Tax by design*, James Mirrleers (ed), Institute for Fiscal Studies, 2011, London, Great Britain.

7. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Две деценије старом Закону о порезу на доходак грађана – истекао је рок трајања. Неједнак порески третман сродних категорија прихода грађана у оквиру тренутног цедуларног система је извор неконзистентности и неправичности које све чешће доспевају у фокус шире јавности чиме се урушава перцепција (не)правичности пореског система. Системска реформа намеће се као приоритет за изградњу кредибилног пореског оквира.

Техничка унапређења која су имплементирана током година (електронске пореске пријаве, систем обједињене наплата пореза и доприноса, централни регистар пореских обвезника) омогућавају Србији да усвоји модеран дуални систем пореза на доходак грађана у складу са добром европском праксом. Овај систем би обједињавао и прогресивно опорезивао укупан доходак који обвезник остварује од свих облика прихода од рада, док би се приходи од капитала пропорционално опорезовали по јединственој пореској стопи. Обједињено и равноправно опорезивање свих облике прихода од рада (редовни радни однос, уговори о делу, ауторски хонорари, повремени и допунски уговори и др.) би елиминисало неконзистентности које урушавају интегритет тренутног система. Такође, повећање неопорезивог цензуса и увођење пореских олакшица за издржаване чланове домаћинства би значајно повећало прогресивност пореског система и растеретило пореске обвезнике са ниским примањима и оне које издржавају чланове своје породице.

Нови порески систем не би нужно морао да буде компликован нити да укључује вишеструке пореске стопе – показали смо да је значајну редистрибуцију дохотка могуће остварити и са само једном пореском стопом (од 15% или 20%) уз адекватно повећање неопорезивог цензуса (на 26.000 односно 40.000 динара месечно) и увођење кредита за издржаване чланове (2.500 динара месечно). На овај начин би се смањило пореско оптерећење за око 40% домаћинстава са најнижим приходима док би повећање пореза за нешто изнад 10% домаћинстава са највишим приходима било умерено и не би угрозило конкурентност домаће привреде. Реформски ефекти били би нарочито изражени код домаћинстава са децом где би око 70% домаћинстава осетило пореско растерећење.

Отклањање пореских неконзистентности и неправичности које оптерећују тренутни систем би позитивно утицало на порески морал у друштву и оснажило би напоре за сузбијање сиве економије. Такође, прогресивнија структура пореског система би допринела смањењу неједнакости, што може позитивно утицати на привредне и друштвене токове у Републици Србији имајући у виду да осетнија повећања неједнакости у Европи и свету постају потенцијални извор нестабилности и ризик за привредни раст.