

Osvrt 2. Reforma poreza na dohodak građana u Srbiji: efikasnost i pravičnost vs. politička ekonomija

Saša Randelović¹

Temeljna reforma poreza na dohodak građana se najavljuje od strane Ministarstva finansija (u Fiskalnoj strategiji, a ranije u Memorandumu o budžetu) već gotovo 10 godina. Potreba za temeljnom reformom ovog poreskog oblika proizilazi iz brojnih nedostataka postojećeg modela oporezivanja dohotka građana u Srbiji. Najznačajniji od tih nedostataka su: odsustvo horizontalne pravičnosti u oporezivanju (lica sa istim dohotkom često ne plaćaju isti iznos poreza), alokativna pristrasnost (različito se oporezuju dohoci iz različitih izvora što utiče na suboptimalnu ekonomsku alokaciju resursa), složenost (postoji osam različitih pravila oporezivanja dohodaka iz različitih izvora), postojanje znatnog prostora za izbegavanje i utaju poreza.

I pored najava, predlog izmena Zakona o porezu na dohodak građana („Zakon“), usvojen od strane Vlade na predlog Ministarstva finansija i privrede ne predstavlja temeljnu reformu sistema oporezivanja dohotka građana u Srbiji, već relativno skromnu parametarsku reformu postojećeg sistema. Najznačajnije novine, predviđene predlogom izmena ovog Zakona odnose se na:

- a) sniženje stope poreza na zarade na 10% i uređenje pitanja oporezivanja različitih inovativnih sistema nagrađivanja zaposlenih;
- b) promena mehanizma oporezivanja prihoda od samostalne delatnosti, kroz uvođenje lične zarade preduzetnika na koju se plaćaju samo doprinosi, dok se porez plaća na celokupan dohodak od samostalne delatnosti;
- c) aktiviranje poreza na dohodak od poljoprivrede, kao vrste dohotka od samostalne delatnosti;
- d) podizanje limita u pogledu godišnjeg dohotka, do kojeg je dozvoljeno paušalno oporezivanje preduzetnika, kao i eliminisanje mogućnosti da lica koja se bave profesijama u kojima se obično generišu visoki prihodi (advokati, poreski savetnici, računovođe i sl.) budu paušalno oporezovana;

Iako se ovim izmenama ne otklanjaju svi bitni nedostaci postojećeg sistema oporezivanja dohotka građana, njima se ipak otklanjaju ili ublažavaju neki od bitnih nedostataka. Tako sniženje stope poreza na zarade na 10% obezbeđuje veći stepen horizontalne pravičnosti i alokativne neutralnosti u oporezivanju dohodaka od rada, jer su i prihodi od samostalne delatnosti već oporezo-

vani po stopi od 10%. S druge strane, uticaj na ukupnu horizontalnu pravičnost u oporezivanju bi mogao biti negativan, jer je sada razlika u poreskim stopama na dohotke od rada i dohotke od kapitala povećana sa tri na pet procentnih poena. Aktiviranje poreza na prihod od poljoprivrede se ocenjuje kao ekonomski opravdan, kako u smislu horizontalne pravičnosti, tako i u pogledu efekata na aktivaciju do sada neobrađivanog poljoprivrednog zemljišta, pri čemu i dalje ostaje otvoreno pitanje potcenjenosti poreske osnovice u ovom domenu. Uvođenje koncepta lične zarade preduzetnika, kao osnovice za obračun doprinosa za socijalno osiguranje, umesto dosadašnje prakse prema kojoj su se doprinosi plaćali na ceo dohodak od samostalne delatnosti, se takođe ocenjuje kao opravdan. Naime, dohodak od samostalne delatnosti predstavlja prinos na preduzetnikov rad, kao i na uloženi kapital. S obzirom da se doprinosi po definiciji plaćaju samo na dohotke od rada, opravdano je ukupan dohodak preduzetnika razdvojiti na dohodak od rada (lična zarada preduzetnika) i dohodak od kapitala, te doprinose obračunavati samo na dohodak od rada, a porez plaćati na ukupan dohodak preduzetnika. Međutim, u tom kontekstu bi onda bilo opravdano i deo dohotka koji preduzetnik ostvaruje po osnovu uloženog kapitala (razlika između ukupnog dohotka i lične zarade preduzetnika) oporezovati kao dohodak od kapitala, po stopi od 15%.

Podizanje limita za paušalno oporezivanje preduzetnika na osam miliona dinara, se ne može oceniti kao ekonomski opravdano, i može dovesti do rizika gubitka dela poreskih prihoda države po ovom osnovu. S druge strane, predložena eliminacija mogućnosti paušalnog oporezivanja preduzetnika koji se bave pružanjem pravnih usluga (advokati), poreskog i računovodstvenog savetovanja i sl. predstavlja ispravno rešenje, budući da podaci pokazuju da je zloupotreba sistema paušalnog oporezivanja bila najčešća kod ovih kategorija obveznika (porez plaćan paušalno, na osnovicu koja je znatno manja od njihovog stvarnog prihoda). Tako je prosečan iznos paušalno utvrđenog dohotka na koji advokati plaćaju porez oko 35-40 hiljada dinara mesečno, što je u velikom broju slučajeva znatno manje od njihovog stvarnog dohotka. Stoga bi iz perspektive poreske pravičnosti bilo opravdano uvesti obavezu plaćanja poreza na stvarni prihod ovim kategorijama preduzetnika. Usvajanje amandmana u Skupštini Srbije, kojim je ovoj kategoriji obveznika ipak omogućeno da ostanu u sistemu paušalnog oporezivanja, ocenjuje se kao ekonomski neopravdano i nepravično u odnosu na druge kategorije obveznika (npr. zaposlene sa sličnim ili nižim primanjima, koji porez plaćaju na celokupan iznos svog stvarnog prihoda, dok će ove kategorije obveznika i dalje plaćati porez samo na deo svojih stvarnih prihoda).

¹ Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu i FREN

Izmenama Zakona se takođe vrši preciziranje načina oporezivanja brojnih inovativnih sistema nagrađivanja zaposlenih (*stock options* planovi i sl.), kao i uređenje brojnih tehničkih pitanja vezanih za oporezivanje drugih vrsta prihoda. Na taj način se smanjuje stepen neizvesnosti, kao i potreba za traženjem mišljenja od Ministarstva finansija i privrede za tumačenje pojedinih zakonskih odredbi. Istovremeno se smanjuje i prostor za poresku arbitražu, tj. legalno izbegavanje plaćanja poreza, kroz prekvalifikaciju zarade u neki drugi vid nagrađivanja zaposlenih. Ove izmene se ocenjuju kao pozitivne i poželjne, naročito iz perspektive troškova primene poreza na dohodak građana i smanjenja rizika i neizvesnosti povezanih sa poslovanjem u Srbiji.

Iako se ovim izmenama Zakona otklanjaju ili ublažavaju neki od nedostataka sistema poreza na dohodak građana u Srbiji, procenjuje se da postoji prostor za relativno jednostavno otklanjanje još nekoliko očiglednih i bitnih nedostataka u sistemu poreza na dohodak u Srbiji. Tako je npr. postojećim Zakonom propisano da građani koji ostvaruju dohodak od davanja u zakup nepokretnosti imaju obavezu da taj dohodak prijave i na njega plate porez po efektivnoj stopi od 16%.² Međutim, u praksi najveći broj lica koja ostvaruju prihod od zakupa nepokretnosti, ovaj porez ne plaća. Prema rezultatima popisa, u Srbiji postoji oko 746 hiljada stambenih jedinica više od broja domaćinstava, dok porez na prihod od izdavanja u zakup nepokretnosti plaća oko sedam hiljada obveznika. Pri tome se značajan deo tih stambenih jedinica nalazi u velikim gradovima (npr. u Beogradu ima oko 135 hiljada stanova niše nego što je broj domaćinstava), gde je mogućnost izdavanja relativno velika. To upućuje na zaključak da je broj obveznika koji ostvaruju prihod od zakupa nepokretnosti verovatno višestruko (ili više desetina puta) veći od broja onih koji ovaj porez plaćaju, a da je stopa utaje ovog poreza vrlo visoka.³ To znači da su lica koja su svoj kapital uložila u nekretnine i ostvaruju dohodak od rente, *de facto* ne plaćaju porez na taj dohodak, dok lica koja su svoj kapital uložila u banku (u formi depozita) ili u preduzeća, i ostvaruju dohodak od kamate ili dividende, plaćaju porez na taj dohodak. Stoga se zaključuje da je u uslovima visoke stope utaje poreza na dohodak od zakupa nepokretnosti, postojeći sistem oporezivanja izrazito horizontalno nepravičan.

Nacrtom izmena Zakona, koje je Ministarstvo finansija i privrede prvobitno usvojilo, bilo je predviđeno da se iz-

2 S obzirom da se drugi dohoci od kapitala oporezuju po stopi od 15%, ne postoji ekonomsko opravdanje da dohodak od vlasništva nad nepokretnostima bude oporezovan po stopi od 16%, jer se na taj način unosi alokativna pristrasnost i horizontalna neravnopravnost u oporezivanju.

3 Podaci udruženja koja se bave zaštitom prava zakupaca pokazuju da u Srbiji više stotina hiljada (procenjuje se – oko 300 hiljada) domaćinstava stanuje u iznajmljenim kućama i stanovima.

mene pravila za oporezivanje prihoda od zakupa nepokretnosti. Da bi se smanjio prostor za utaju ovog poreza, nacrtom izmena Zakona bilo je predviđeno da pojedinci koji imaju u vlasništvu više od jedne nekretnine, u kojoj pri tome ne stanuju, plaćaju porez na pripisani prihod od tih nekretnina. Pripisani prihod bi iznosio 3% tržišne vrednosti nekretnine, a poreska stopa bi iznosila 15% pripisanog prihoda, pri čemu bi nekretnine vrednosti do 50.000 evra bile izuzete od oporezivanja.⁴ Porez bi se utvrđivao po rešenju Poreske uprave, koja bi svoje evidencije mogla znatno da unapredi razmenom podataka sa Katastrom nepokretnosti, Elektrodistribucijom, MUP-om i drugim institucijama, tako da bi prostor za utaju, kroz neprijavlivanje prihoda bio znatno sužen. Međutim, ubrzo nakon objavljivanja, ova odredba je izbrisana iz predloga izmena Zakona, uz obrazloženje da bi se time dodatno oporezovali oni koji nemaju odakle da plate porez. Da bi se sagledala ekonomska opravdanost uvođenja ovakvog poreza, neophodno je to ovo pitanje analizirati iz perspektive pravičnosti i ekonomske efikasnosti.

Iz načina na koji je ovaj porez bio definisan, proizilazi da bi ga plaćala lica koja imaju u vlasništvu više od jedne nepokretnosti, relativno veće vrednosti. Naime, uvođenjem oslobođenja za nepokretnosti do 50.000 evra praktično su iz skupa potencijalnih obveznika isključeni vlasnici vikendica manje vrednosti ili kuća u ruralnim i nerazvijenim područjima gde je mogućnost za njihovo izdavanje ili prodaju mala. Osim toga, lica koja su do sada prijavljivala i plaćala porez na prihod od zakupa nepokretnosti ne bi bila pogođena, jer bi oni samo nastavili da plaćaju porez na ostvareni prihod, pri čemu bi poreska stopa bila čak i niža – do sada je iznosila 16%, a nacrtom izmena Zakona je bilo predviđeno da ona iznosi 15%. To znači da bi ovaj porez *de facto* pogodio vlasnike više od jedne nekretnine, veće vrednosti, koji do sada nisu prijavljivali ni plaćali porez na prihod od zakupa nepokretnosti, što se ocenjuje kao ekonomski opravdano, naročito iz perspektive horizontalne pravičnosti. Ovakvim oporezivanjem prihoda od nepokretnosti, sve vrste prihoda od kapitala (kamate, dividende i rente) bi bile na isti način oporezovane (po stopi od 15%), a prostor za izbegavanje plaćanja poreza na rentu bi bio znat-

4 Dosadašnje rešenje prema kojem se oporezuje prihod od stvarno izdatih stanova je normativno posmatrano, adekvatno postavljeno. Međutim, problem se u tom pogledu javlja kod njegove primene, tako da je stopa utaje ovog poreza vrlo visoka. Stoga kao alternativa porezu na pripisani prihod od nepokretnosti ostaje mogućnost oporezivanja stvarnog prihoda, pri čemu bi Poreska uprava sistematski pratila oglašavanje stanova koji se izdaju u zakup, vršila kontrolu izdavanja tih stanova i primenjivala raspoložive kaznene mere za slučajeve u kojima se otkrije da vlasnik nekretnine nije prijavio prihod po tom osnovu. Ove poslove bi mogli da obavljaju i radnici Poreske uprave, koji nakon uvođenja elektronskih poreskih prijava budu predstavljali višak zaposlenih, budući da nije reč o složenim postupcima kontrole za koja su potrebna visoko specijalizovana znanja.

Tabela 1. Broj domaćinstava i stambenih jedinica u Srbiji

	Ukupno	Beograd	Vojvodina	Šumadija i Zapadna Srbija	Južna i Istočna Srbija
Domaćinstva	2,497,187	604,134	697,437	665,878	529,738
Stanovi	3,243,587	739,630	852,229	902,997	740,711
“Višak” stanova	746,400	135,496	154,792	237,119	210,973
“Višak” stanova (%)	23%	18%	18%	26%	28%

Izvor: RZS, Popis 2011.

no sužen, dok je kod kamata i dividendi on već relativno mali. Ovakvo rešenje bi bilo opravdano i iz perspektive vertikalne pravičnosti u oporezivanju. Prosečan depozit u bankama u Srbiji, prema podacima banaka iznosi oko 500 evra. Ako je kamatna stopa 4% godišnje, to znači da deponent po ovom osnovu u Srbiji u proseku ostvaruje 20 evra prihoda godišnje, koji se oporezuje po stopi od 15% (poreska obaveza iznosi 3 evra godišnje). S druge strane, ako je prosečna vrednost stana u Srbiji oko 60.000 evra, pripisani prihod od stana u kojem vlasnik ne stanuje, bi iznosio 1.800 evra, a poreska obaveza na pripisani zakup 270 evra godišnje, tj. 22,5 evra mesečno. Shodno prethodno navedenom, zaključuje se da bi ovakvim rešenjem bila smanjena mogućnost da lica sa većim dohotkom (od rente) ne budu oporezovana na taj prihod, a da lica sa manjim dohocima (od kapitala) porez na taj prihod plaćaju.

Ipak razmatrano rešenje ima i jedan nedostatak u pogledu horizontalne pravičnosti, jer se predviđa da bi lica koja poseduju više nekretnina manje vrednosti (npr. četiri stana u kojima ne stanuju, vrednosti po 50 hiljada evra) bila oslobođena, dok bi lica koje poseduje manje nekretnina veće vrednosti (npr. dva stana u kojima ne stanuje, vrednosti od po 100 hiljada evra) bilo oporezovano. Ovako različit poreski tretman lica koja suštinski imaju imovinu iste vrednosti (i potencijalno sličan pripisani prihod) bi bio distorzivan i horizontalno nepravičan. Taj nedostatak bi se mogao prevazići uzimanjem u obzir zbirne vrednosti svih nekretnina u kojima vlasnik ne stanuje, i na tu zbirnu vrednost utvrditi pripisani prihod i poresku obavezu. Za to je prethodno neophodno Poreskoj upravi obezbediti jedinstveni registar vlasnika svih nepokretnosti u Srbiji, što bi se moglo uraditi u relativno kratkom roku, ukrštanjem baza podataka različitih državnih institucija (Kartarstra, MUP-a, EPS-a, i dr.).

Kao argument protiv uvođenja ovakvog poreza, navodi se i to što bi bili oporezovani i oni stambeni objekti koji nisu izdati u zakup, a vlasnik u njima ne stanuje. Ocenjuje se da je upravo ovakvo oporezivanje poželjno iz perspektive ekonomske efikasnosti, jer se na taj način kažnjava ekonomski neracionalno ponašanje (ulagati

u nekretninu u kojoj vlasnik ne stanuje, niti je izdaje). Time se vlasnici tih nepokretnosti podstiču da kapital uložen u te nekretnine angažuju na produktivniji način. Takvo rešenje bi takođe doprinelo oživljavanju tržišta nekretnina u Srbiji i smanjenu cenu stanova, koje su u velikim gradovima znatno više nego u zemljama regiona. Takođe, oporezivanjem pripisanog prihoda od poljoprivrednog zemljišta, površine preko pet hektara, podstiče se njegova ekonomska aktivacija, budući da vlasnici takvog zemljišta do sada u Srbiji nisu imali bilo kakve direktne troškove po osnovu njegovog neobrađivanja (podsticaj aktivaciji poljoprivrednog zemljišta proizilazio je i iz odredbe da se ovaj porez ne plaća, ukoliko je zemljište privedeno nameni duže od pet godina). To znači da ovim porezom ne bi bili pogođeni poljoprivrednici koji poseduju zemljište koje obrađuju, već pre svega one koji poseduju veće površine zemljišta koje godinama ne obrađuju. S obzirom da je u najvećem broju slučajeva neobrađeno poljoprivredno zemljište u vlasništvu jednog lica površine od tri do četiri hektara, a da se ovom merom želi postaći i ukрупnjavanje poseda, opravdano bi bilo na ovaj način oporezovati svo neobrađeno poljoprivredno zemljište. Osim toga, smanjenje stope poreza na prihod od zakupa nepokretnosti sa 16% na 15% bi doprinelo unapređenju opšte ekonomske efikasnosti (smanjenje viška poreskog tereta), jer bi sada šira osnovica bila oporezovana po nižoj poreskoj stopi.

Shodno prethodno navedenom, zaključuje se da bi uvođenje ovakvog poreza na pripisani prihod od kuća, stanova i zemljišta (nije reč o porezu na imovinu, kao što se često u javnosti pominje), uz određene korekcije predloženih rešenja, bilo opravdano kako iz perspektive pravičnosti, tako i iz perspektive ekonomske efikasnosti. Takođe se zaključuje da ovaj porez ne bi pogodio siromašnije slojeve stanovništva, već one kategorije građana koji poseduju više nekretnina, relativno veće vrednosti. Zbog toga ovakav porez na pripisani prihod od nepokretnosti postoji i u brojnim evropskim državama, kao što su: Belgija, Španija, Holandija, Švajcarska, Italija, Poljska i dr. Praksa je pokazala da sistem oporezivanja na bazi prijavljenog prihoda od zakupa nepokretnosti

nije moguće efikasno primeniti, te da je stepen poreske evazije veoma visok, zbog čega bi predloženi model oporezivanja predstavljao relativno jednostavno primenljivo i efikasno rešenje. Procenjuje se da bi dodatni prihod od ovog poreza iznosio 3-4 mlrd. dinara godišnje, što ukazuje da fiskalni motiv njegovog uvođenja nije zanemariv, ali da nije primaran, već da je njegov glavni cilj afirmacija principa da sva lica treba da budu oporezovanja srazmerno svojoj ekonomskoj snazi.

Na osnovu prethodno navedenog zaključuje se predložene izmene Zakona o porezu na dohodak građana predstavljaju blago parametarsko unapređenje sistema oporezivanja dohotka u Srbiji, kojim se ipak ne otklanjaju njegovi fundamentalni nedostaci. S obzirom da temeljna reforma poreza na dohodak građana u svim zemljama predstavlja ne samo ekonomsko, već i bitno političko pitanje, neophodno je za sprovođenje takve reforme javnosti obrazložiti potrebu za njenim sprovođenjem, kao i ciljeve koji se time žele postići. Na taj način

Osvrt 3. Činjenice o regionalnim razlikama u Srbiji

Dejan Molnar¹

Osnovni cilj teksta je da se analizira dinamika i struktura regionalnih razlika u Srbiji tokom prethodne decenije (2001-2010), kao i da se uporedi nivo regionalnih dispariteta u Srbiji u odnosu na EU i pojedine zemlje članice. Pomenute činjenice o regionalnim razlikama u Srbiji predstavljaju najbolju i najpouzdaniju osnovu za predlaganje mera i instrumenata regionalne politike u budućnosti, sa ciljem da se razlike u razvijenosti između, ali i unutar regiona smanje. Najpre je predstavljen postojeći institucionalni okvir u Srbiji u domenu regionalizacije i regionalnog razvoja. Potom se razmatra evolucija regionalnih razlika u Srbiji tokom prethodne decenije. Ukupna regionalna nejednakost je razložena na njenu međuregionalnu, unutarregionalnu i unutar-subregionalnu komponentu sa ciljem da se ispita njena „slojevitost“. U pomenutom kontekstu, u radu se termin „region“ koristi u širem značenju i obuhvata različite nivoe teritorijalnih celina unutar nacionalne države (regione, subregione, lokalne zajednice). Na kraju, izvršeno je poređenje nivoa regionalnih razlika u Srbiji u odnosu na pojedine zemlje članice EU, sa ciljem da se predstavi pozicija Srbije u međunarodnim okvirima kada je u pitanju analizirana problematika.

¹ Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.

bi se obezbedilo da se novim Zakonom o porezu na dohodak građana otklone svi bitni nedostaci u postojećem sistemu, uključujući i one promene koje na prvi pogled deluju nepopularno, ali koje bi iz perspektive društva kao celine bile društveno i ekonomski opravdane.

Literatura:

– Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana, Ministarstvo finansija i privrede, Beograd, 2013. Dostupno na:

<http://www.mfp.gov.rs/pages/article.php?id=9302>

– KPMG Invidiual Taxation Handbook, 2012

– Internet stranica Republičkog zavoda za statistiku: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/>

– Zakon o porezu na dohodak građana (Sl. glasnik RS, br. 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011, 93/2012, 114/2012)

1. Važeći institucionalni okvir

Pitanje teritorijalne organizacije Srbije, odnosno regionalizacije zemlje dugo vremena bilo je marginalizovano, a i kada mu se pridavao određeni značaj uglavnom se to činilo na bazi netačnih činjenica i pogrešno postavljenih ciljeva. Gotovo da iznenađuje zanemarivanje ovog pitanja u ekonomskoj politici, a jednim delom i u naučnim krugovima. Stoga, verovatno, i ne treba da čudi što su preduzete mere za smanjenje regionalnih razlika tokom prethodnog perioda ostale bez značajnijih efekata, jer bez temeljnog istraživanja stvarnog stanja i trendova i posledičnog nepoznavanja problematike, njene prirode, te potencijalnih rešenja koja se mogu preduzeti, možda nije ni bilo realno očekivati pozitivnije ishode. Dosadašnja politika regionalnog razvoja dominantno se zasnivala na bržem razvoju nerazvijenih područja/opština, zatim na izrazito ekonomskoj orijentaciji, bez uvažavanja drugih značajnih aspekata razvoja (socijalnog, ekološkog, kulturnog itd.), potom na sporadičnim i nekoordiniranim aktivnostima, kao i na neadekvatnoj institucionalnoj i organizacionoj infrastrukturi.

Period tranzicije dodatno je uticao na „zaoštavanje“ regionalnih razlika u Srbiji. Isto tako, dispariteti postoje i unutar regiona, odnosno između razvijenih i nerazvijenih područja/opština. Navedeno govori u prilog činjenici da su u Srbiji prisutne višedimenzionalne i „slojevite“ regionalne neravnomernosti. Namera nam je da u ovom tekstu, na osnovu raspoloživih empirijskih podataka i statističke građe, navedenu hipotezu i potvrdimo i da, u