
ПОРЕСКО ПРАВО

др Зоран ИСАИЛОВИЋ
професор Правног факултета Универзитета у Приштини

МОДЕЛИ ПОРЕЗА НА ДОХОДАК ГРАЂАНА

Резиме

Доскораише јошово једнодушно сџановишће о ѓримени синџе-
џичкој модела ојорезивања дохойка ѓрађана дошло је код ѓореских вла-
сџи Србије ѓод великом сумњом. Прецизније, све више израсџа мишљење
да се умесџо синџеџичкој модела џреба ојределиџи за дуални или ѓро-
ѓорционални модел.

Намера даље ѓребаџивања ѓореској оџџеређења у Реѓублици са
неѓсредне на ѓосредне ѓорезе, не би довело до ѓраведној ојорезивања. По
мишљењу ауџора, наведене џтенденџије би у срѓским условима довеле до
формирана деформисаној ѓореској сисџема, којем је јошово искључив џиљ
ѓривлачење финансијској и друѓој мобилној кайџџала. Збој џоја, у усло-
вима дубоке економске кризе, џреба се ојределиџи за најједносџавнију
форму синџеџичкој модела ојорезивања дохойка ѓрађана, с моѓућношћу
одређених одсѓуѓања, одвојеним и ѓроѓорционалним ојорезивањем ди-
виденди и камаџа и џако уџиџаџи на економску оџџималносџи ѓоре-
ској сисџема.

Кључне речи: ѓорески сисџем, ѓорез на доходак, синџеџичко ојоре-
зивање, дуално ојорезивање, ѓроѓорционално ојорези-
вање.

I Уводна разматрања

Соџијалну државу или државу благостања (*welfare state, social state, service state*), можемо дефинисати као посебан вид државе која има ле-

гитимитет да регулише процесе производње и расподеле и тим путем утиче на стварање повољних шанси индивидуа и друштвених група. Њена улога долази посебно до изражаја у условима оштрих економских и политичких криза. У контексту изложеног у многим државама, значај филозофије државе благостања неједнак је у зависности од привредних кретања. С тим у вези, посебан печат дају учења Кејнза (1886–1948) која се појављују у вези са Великом економском кризом тридесетих година прошлог века. У својој књизи Општа теорија запослености, камата и новца (1936), он излази са новим концептом управљања економије за превазилажење кризе али и за управљање економијом и у временима стабилности и просперитета. Конкретно, Кејнз истиче улогу државе која једино може да спречи привредни крах и усмери економију ка просперитету. У том погледу он даје посебну пажњу и улози фискалне политике. Ради сламања кризе потребно је радикално повећање јавне потрошње ради повећања запослености. Поред тога, неопходно је смањивање пореза да би остајало грађанима више дохотка за трошење да би се поправила ликвидност привреде. Међутим, поред тога неопходно је применом прогресивних стопа повећати порез економски снажнијим обвезницима. Наведени концепт је свесно правило буџетски дефицит и јавне дугове. Овим путем, држава је повећавала тражњу и подстицала излазак из кризе успостављајући нове циклусе просперитета. Дуго времена Кејнзова теорија се показала успешним у борби са економском кризом али и управљању успешним развојем привреда савремених држава након Другог светског рата. Дакле, хваљена је држава благостања која је поред осталог подизала и животни стандард, пензије, социјалне трансфере итд.

Међутим, каснијим развојем кејнзијанска теорија на западу постала је предмет оштре критике. Бројни теоретичари и практичари окупљени на десном крилу америчке Републиканске партије и британске Конзервативне странке покрећу правац који је добио име *Supply-Side economics* – економија окренута ка страни понуде.

Суштина *Supply-Side economics* састојала се у томе што се узроци кризе капитализма налазе у недовољности производње, а не како Кејнзијанска теорија тврди у недовољности потражње. Због наведеног пореску политику треба тако конципирати да би могла да одговори потребама стимулације понуде робе и услуга. Тим путем, тврдепристалице *Supply-Side economics*, могуће је остварити здрави привредан раст. Стимулација привреде би се по њиховом мишљењу могла остварити тако што би се одлучно приступило смањивању пореског терета привредних субјеката. Истовремено давале би се значајне пореске олакшице великом бизнису. На овај начин омогућиће се оживљавање привреде. Дошло би

до раста штедње, инвестиција и прекинуо би се процес стагнације и неповољног раста.

У контексту изложеног, осамдесетих година прошлог века Реганова администрација у САД залажући се за смањење граничних пореских стопа за богате није то аргументовала правичношћу плаћања, односно да су богаташи претерано опорезовани. Њихово образложење било је везано с потребом остварења ефикасности. Конкретно, по наведеној администрацији високо оптерећење богатих производи велике дисторзије у привреди и да због тога земља трпи у целини смањењем понуде радне снаге и штедње. Због тога смањење пореског оптерећења богатих условиће снажно повећање тражње, и у комбинацији са редуцирањем подстицаја за избегавање плаћања пореза доведиће до повећања наплате пореских прихода. Постоји општи консензус да је смањење пореских стопа из 1981. учинило оно што је већина економиста изван Реганове администрације предвиђала да ће учинити – смањење пореских прихода, а смањење граничних пореских стопа у 1986. години имало је готово занемарљиви ефекат на штедњу (која је остала на изузетно ниском нивоу), као и на понуду радне снаге.¹

Дакле, све у свему, након снажног уплива државе на привредне токове, настао је период инсистирања на алокативној неутралности пореске политике, тако што се не би дирало у односе цена који су настали деловањем тржишта. Избегавала се интерсекторска селективност фискалне политике (диференцирани третман појединих грана и групација привреде). Тежило се ка изградњи пореског система који би био недисторзиван. Према томе, улога капиталистичке државе, везана за Кејнзијанска учења касније су се код бројних аутора поштовалаца тзв. „таласа либерализма“ доводила у питање. По њима, држава треба да радикално смањи своју улогу у функционисању привредног живота. То би се одвијало тако, што би дошло до смањења пореза, свођења улоге државе на улогу оквирног регулатора, који би подстицао предузетничку активност приватних предузећа итд.

Међутим, садашњим улажењем савремених држава у високу нестабилност, поново се отвара питање значаја поред економске интервенције и улоге социјалне државе у правцу остварења социјалне праведности и социјалне сигурности. Актуелизују се истраживања бројних прописа социјалне државе који морају бити усмерени на ублажавање социјалних неједнакости и на осигурање људског достојанства, тј. минималног социјалног стандарда. На подручју пореске теорије и праксе начела и циљеви социјалне државе се остварују кроз испитивање: порезних

1 Видети: Joseph E. Stiglitz, *Економија јавног сектора*, прво издање, 2004, Београд, Економски факултет у Београду, стр. 715–716.

ослобођења минимума за егзистенцију; вођењем рачуна о интересима економско слабијих слојева становништва и применом начела порезне способности, тј. прогресивним опорезивањем дохотка итд.² С тим у вези, дубоко раслојавање пореских обвезника отвара и у пуној мери актуелизује потребу конципирања пореског система који ће бити правичнији и вршити значајнију прераспodelу дохотка која ће отклањати негативне ефекте тржишног начина привређивања. Значај пореза на доходак у теорији се потенцира због тога што је прикладан (да се примењује као инструмент фискалне политике ради остваривања циљеве политике дистрибуције и стабилизације. Осим тога, изузетно се често упозорава и упућује на чињеницу да се порез на доходак може боље прилагодити личним околностима опорезованих него остали порези, да допушта опорезивање према економској снази и да погађа највећи број грађана.³ Због тога, у овом раду детаљно ће се испитати модели савремених пореза на доходак грађана у свету и Србији који својом применом изазивају бројне и сложене утицаје на економску ефикасност, тржиште рада, међународну конкурентност, прераспodelу дохотка итд. Тежина проблема је у томе, што за разлику од неких других важних пореских облика који се одликују релативно високом униформношћу правних решења, при опорезивању дохотка грађана у свету, укључујући и Европску унију, постоји изражена разноликост.

II Путеви развоја система пореза на доходак грађана у савременим државама

Најважнији разлози за неминовну променљивост пореских прописа јесте перманентно преиспитивање правичности распореда пореског терета, утицај који ови остављају на привредни живот, међународна конкуренција, нужност приступања држава међународним економским интеграцијама и фискална издашност. С тим у вези у теорији постоји широка лепеза критеријума којим се вреднује одређени модел опорезивања дохотка грађана. То су: хоризонтална и вертикална правичност, економска ефикасност; трошкови примене итд. Потреба реализације наведених критеријума снажно детерминишу активности државе приликом конципирање нових правних прописа у пореској материји. Међутим, „важна последица значајног броја критеријума на основу којих се вреднује порез на доходак грађана јесте то што не

2 Детаљније видети: Оливера Лончарић-Хорват, „Социјална држава и посредни порези“, Загреб, 1995, *Рев. соц. йолий.*, год. II, бр. 2, стр. 115.

3 Детаљније видети: Dieter Brummerhoff, *Јавне финансије*, седмо издање, R. Oldenbourg Verlag, Munchen Wien, превод, Мате, 2000, Загреб, стр. 287.

постоји један облик пореза који је „супериоран“ у односу на остале према свим критеријумима (тј. не постоји облик који је оптималан, у смислу Парета – да је бољи по бар једном критеријуму од свих осталих, а да није гори ни по једном критеријуму). Непостојање „супериорног“ облика опорезивања дохотка грађана има за последицу релативно високу разноликост начина опорезивања дохотка грађана, посматрана по земљама.⁴ Дакле, у оквиру потребе остваривању изложених контрадикторних циљева, постоји одређени маневарски простор пореских власти приликом правног конципирања пореског система (опредељења за поједине врсте пореских прихода, дефинисања њихових основних елемената – обвезника, предмет, основица, стопе, ослобођења и олакшице итд.). Међутим, неки од пореских стубова савременог света: порез на додату вредност и акцизе су неминовно прихваћене и у највећем броју земаља света њихова регулација је највећим делом хармонизирана на међународном плану (посебно у оквиру ЕУ путем доношења директива и других прописа). Дакле, код тзв. индиректних пореза, као и у другим савременим државама и Србија је битно ограничена у регулативи у циљу хармонизовања пореских прописа и стварања услова за приступање ЕУ.

Према томе, за разлику од наведених пореских облика који се одликују релативно високом правном униформношћу решења, при опорезивању дохотка грађана у свету, укључујући и Европску унију, као што је речено, постоји изражена разноликост. Због тога, у овом сегменту пореског система постоји већи маневарски простор државе да води одређену екстра фискалну политику, посебно везану за вођење економске и социјалне политике државе. Конкретније говорећи, најважнији директни порез у савременим државама, порез на доходак грађана у правној регулативи по правилу није међународно ограничен у погледу опредељења за модел и регулисање есенцијалних елемената опорезивања.

У складу са изложеним, у савременим државама код пореза на доходак грађана, постоји битна разноликост правних решења, која остављају значајан уплив на привредни и друштвени живот. То нимало није безначајно имајући у виду сложену структуру овог пореза, коме се даје изузетан значај као снажном инструменту за остваривање праведности опорезивања, подстицају привредног развоја, издашности плаћања итд. Наведени разлози код бројних теоретичара и практичара изазива недоумице, и у пракси прихватање неједнаких решења од

4 Милојко Арсић, Саша Ранђеловић, Никола Алтипармаков, „Могући правци реформе пореза на доходак грађана у Србији“, *Квартални мониторинг*, бр. 17, април – јун 2009., Београд, стр. 99.

земље до земље, с настојањем да она одговарају актуелним перформансама и развојним приоритетима привреде и перформансама пореске администрације конкретне државе. Сложена ванфискална дејства које изазива савремени порез на доходак грађана, по правилу је онемогућио државама да примене одређени чисти теоријски модел. Због тога, у пракси се појављују одређени основни модели који су модификовани потребама остварења бројних често супротних циљева.

У контексту изложеног, теоретски уопштавајући, имајући у виду досадашња достигнућа науке и праксе појављују се три основна савремена могућа модела (система) опорезивања дохотка грађана: синтетички (глобални), дуални и пропорционални. С тим у вези, до пре десет – петнаест година у науци је владало јединствено мишљење, да је синтетички модел опорезивања најоптималније решење за остваривање праведности опорезивања. Ради се о глобалном порезу, код кога се збрајају сви приходи обвезника и формира збирна основица. Након одбијања од бруто основице одређених одбитака мотивисани из социјалних, економских и других разлога добија се нето основица – опорезиви доходак на који се примењују прогресивне стопе. Овим путем се најдоследније остварује принцип плаћања пореза према економској снази. То је био најважнији разлог да су бројне државе, најпре развијене, касније и друге, у своје пореске системе уградиле овај порески облик. Међутим, у пракси бројних држава, дејством овог пореза су се појавили јаки негативни ефекти који су се изражавали кроз: хипертрофирано оптерећење обвезника; значајно избегавање пореза; негативни економски ефекти; високи трошкови администрације и обвезника везани за наплату пореза итд. Поред изложеног, истицала се и сложеност, компликованост и неправедност примене овог пореза чак и у високо развијеним земљама чији значај је и данас неприкосновен. Примера ради, Бил Арчер (*Bill Archer*) председник Одбора за финансије Представничког дома америчког Конгреса, изјавио је пре неколико година како жели да из корена ишчупа постојећи закон о порезу на доходак грађана и да га баци како више никада не би поново израстао. Синтетички порез на доходак грађана је иначе ослонац система федералних прихода САД. Конкретно, 2005. године у Америци је поднето близу 174 милиона пореских пријава, на основу којих су прикупљене 972 милијарде долара, то јест, око 45% федералних прихода.⁵ Потребно је истаћи који су то најбитнији разлози, који и у САД оспоравају ваљаност примене дефиниција синтетичког модела опорезивања дохотка грађана? Наиме, у овој земљи традиционално референтно мерило дохотка представља тзв. Хејг-Сајмонсова дефиниција:

5 Детаљније о проблемима везаним за дефинисање система пореза на доходак грађана као и ефикасност и правичност америчког система видети: Harvey S. Rosen, Ted Gayer, *Јавне финансије*, Економски факултет у Београду, 2009, стр. 412–451.

доходак остварен током одређеног периода једнак је нето промени потрошачке снаге појединца. Међутим, примена наведеног критеријума ради утврђивања пореске основице, у пракси скопчана је са одређеним проблемима: при утврђивању дохотка потребно је извршити његово умањење за трошкове повезане за стицање тог дохотка; тешкоћама у обухватању нереализованих капиталних добитака и импутираног дохотка; проблемима мерења вредности примања у натури итд.

Сложеност примене, подстакли су неке државе да напусте синтетички порез и акцептирају друге моделе опорезивања дохотка грађана у циљу смањења или отклањања негативних ефеката.

Најпре су скандинавске земље, имајући проблеме са високим стопама синтетичког пореза, које су посебно негативно утицале на међународну конкурентност ових земаља у односу на друге земље са нижим пореским оптерећењем, који су се ефектуирали кроз одлив капитала у друге земље са нижим непосредним порезима, напустиле синтетичко опорезивање и у своје пореске системе увели тзв. дуални модел опорезивања грађана. Филозофија овог модела опорезивања је прихватање поделе и посебно опорезивање прихода од рада и прихода од капитала. Наиме, приходи од рада се опорезују применом прогресивних стопа на збирну основицу али само на приходе од рада. Поред тога, за разлику од синтетичког опорезивања код овог модела број ослобођења и олакшисе се редуцирају на много мању меру. Са друге стране, приходи од капитала се посебно опорезују и то јединственом пропорционалном стопом, која је једнака најнижој пореској стопи по којој се опорезује доходак од рада. Овим путем се порески повољније третирају приходи од капитала, који су се код синтетичког опорезивања на бројне начине, омогућеним од пореске власти избегавали плаћати. Поред тога високо пореско оптерећење свих прихода негативно је утицало на међународну конкурентност држава које су примењивале синтетички порез. Често пута у теорији пореза се дуални порез на доходак грађана разврстава у једну од варијација пореза на доходак, између чисто глобалног и чисто цедуларног модела. Прецизније, ради се о настојању да се у оквиру глобалног модела опорезивања дохотка појединим врстама прихода даје посебни третман. Примера ради, дивиденде се не укључују у основицу синтетичког (глобалног) пореза на доходак грађана, већ се опорезују коначним порезом по одбитку применом ниже пореске стопе у односу на глобално опорезивање. Овим путем се ублажава економско двоструко опорезивање и стимулише улагање капитала у земљи.

Код земаља у транзицији (Русији, Румунији, Македонији, Црној Гори, Албанији, Бугарској и др.), суочавајући се са сложеношћу и компликованостима примене синтетичког пореза праћене негативним ефектима на привредни живот у пореске системе се уводи једноставнији

модел опорезивања назван пропорционалним моделом. То је модел, код кога се приликом опорезивања прихода од рада примењује јединствена пропорционална стопа. У циљу остваривања начела плаћања пореза према економској снази, евентуално је могуће утврђивање неопорезивог износ дела зараде и минималних ослобођења по другим основама и тако остваривање тзв. индиректног прогресивног опорезивања. Што се тиче прихода од капитала, у чистом теоријском облику ови приходи се не опорезују. Међутим, у пракси поменутих држава они се опорезују али значајно нижим стопама него што је то случај код прихода од рада.

Због изложене сложености примене синтетичког пореза у САД, подстакла је бројне теоретичаре да се заложе за његову замену са знатно једноставнијим пропорционалним моделом опорезивања дохотка грађана. У поменутој земљи, путем овог пореза сматрало се да је могуће оборити стопу опорезивања, избећи чист губитак пореског система и подстицај на превару. Прогресивност опорезивања по овом моделу би се постигао путем прописивања одмереног личног изузећа од пореске основице, којима би се помогло онима на дну доходне скале. Међутим, критичари овог модела у САД су истицали да би веће лично изузеће од опорезивања утицало на потребу примене више граничне пореске стопе. Поред тога, већи део пореског терета би се пребацио са богатих на средњу класу. Такође, критичари пропорционалног модела опорезивања сматрају да читав низ концептуалних и административних проблема повезаних с дефинисањем дохотка неће нестати једноставно тиме што ће се прописати да трошкови пословања треба да буду „строغو дефинисани“. Најзад, оцењују да једноставан порески закон никада неће постојати.

Дакле, изворно гледано, размишљања о пропорционалном (линеарном) порезу на доходак (*flat tax*), су настала у САД, заговарали су га *Milton Friedman*, *R. Hall* и *A. Rabushka*. Популарност овог пореза се везује за осамдесете године прошлог века, када се у оквиру синтетичког пореза врше значајне промене, које су се огледале у следећем: Законом о пореској реформи из 1986. године, законска максимална стопа је смањена са 50 на 28 одсто, а пореска основица је проширена укидањем неких одбитака итд. Ипак, последњих година у САД поново долази до повећања пореских стопа, док капитални добици поново уживају преференцијални порески третман а нове олакшице крње пореску основицу. Овим путем САД се практично удаљавају од идеје за напуштање синтетичког и прихватање пропорционалног модела опорезивања дохотка грађана.

III Путеви развоја пореза на доходак грађана у Србији

Важећи мешовити систем опорезивања дохотка грађана у Србији (данас је у реткој примени у другим државама, примењују га Чиле и Мозамбик), испољио је у пракси више недостатака, због којих је неопходно да се напусти и замени новим моделом опорезивања. Изложићу основне слабости овог пореза.

Најпре, може се истаћи да је овај порез неправедан. Конкретно, манифестује се његова хоризонтална и вертикална неправедност. Хоризонтална неправедност произлази због фигурирања различитих пореских стопа (номиналних – законских и ефективних), које нарушавају принцип: да сви обвезници плаћају исти износ пореза, када остварују исти ниво дохотка у току године, без обзира на изворе одакле приходи потичу. Наиме, у систему опорезивања грађана егзистирају три диференциране законске стопе: 12% на зараде, 10% на приходе од самосталне делатности, приходе од капитала и капиталне добитке и 20% на друге приходе (приходе од ауторских права, права сродних ауторском праву и права индустријске својине, приходе од непокретности, итд.). Поред тога, због Законом о порезу на доходак грађана утврђених различитих нормираних трошкова за поједине приходе, имамо значајно разликовање законских стопа од тзв. ефективних или стварних стопа. Конкретно, важећим правом нормирани трошкови утврђени су у следећем износу:

- 6.554 динара (од 1. фебруара 2010.), за зараде;
- 20% за дивиденде;
- 0% за камате;
- 20% за закупнину;
- 34%, 43% и 50% за приходе од ауторских и сродних права и права индустријске својине;
- 50% за приходе спортиста;
- 20% за накнаде по основу уговора о делу, приходи по основу допунског и волонтерског рада, примања чланова управног и надзорног одбора правног лица, накнада посланицима и одборницима и др.;
- првих 19.467 динара за добитке од игара на срећу;
- износ капиталног добитка, оствареног продајом непокретности, који је инвестиран у куповину стана којим порески обвезник решава стамбено питање.

Због изложених различитости, порески обвезници приближно једнаке економске снаге се неједнако порески оптертежују, у зависности од структуре својих прихода.

Нажалост, важећи систем опорезивања не омогућава ни остваривање суштинске вертикалне правичности. Разлог овоме је тај, што су у примени пропорционалне стопе код цедуларних пореза који представљају окосницу нашег мешовитог (комбинованог) модела опорезивања. Те недостатке требало је да отклони допунски годишњи порез на доходак грађана. Међутим, у пракси ефекат овог пореза је симболичан. Плаћа га мање од 1% укупног броја пореских обвезника. Поред тога, негативно утиче и високо постављен лимит изнад кога се примењује виша пореска стопа од 15%.

Неједнаке ефективне пореске стопе опорезивања у зависности од врсте прихода, у нашем систему условљавају формирање нових цена и тако економски неефикасно утичу на алокацију ресурса. Поред изложеног, важећи систем опорезивања грађана негативно утиче на тражњу за радном снагом. Овакво дејство настаје, не због претераног оптерећења зарада путем пореза, већ због укупног фискалног оптерећења рада насталог истовременом применом пореза на зараде и доприноса за социјално осигурање, који се плаћаји из истог извора – плата (зарада). Конкретно говорећи, за порезе и доприносе сваког запосленог у Србији се издваја 68,25 одсто зараде. То је најважнији разлог, што се послодавци одлучују за рад у сивој зони.

Дакле, учешће прикупљене масе пореза на зараде у укупној маси пореза на рад у Србији углавном је значајно мање, док је учешће масе доприноса значајно веће, него у другим европским земљама. Због тога је оправдано смањити збирну стопу доприноса за социјално осигурање. То не би имало било какве последице по висину пензија нити по обухват осигураника и квалитет здравствених услуга. Као што је познато, и данас се скоро половина укупне масе пензија обезбеђује из буџета. Слично, у многим европским земљама здравство се финансира доминантно или у значајној мери из општих пореза. Претходне мере смањиле би имплицитну ефективну стопу пореза на рад на нивоу нешто испод европског просека, што би повећало међународну конкурентност и агрегатну тражњу за радном снагом.⁶

У контексту изложеног, ни примарни разлог за увођење пореза на доходак – прибављање издашних фискалних јавних прихода није задовољавајући. Наиме, фискални ефекат овог прихода углавном је нижи у односу на ефекат развијених савремених држава света. Примера ради, у 2007. години учешће пореза на доходак грађана у БДП – у Србије било је 4,8%. С друге стране, у другим земљама у односној години наведено учешће је износило: у Данској 25,2%, Шведској 14,6%, Немачкој

6 Видети: Михаил Арандаренко, *Квартални мониторинг*, 18. јул – септембар 2009., Београд, стр. 67 и 68.

9,2%, Мађарској 7,1%, Аустрији 10,0%, Словенији 5,7%. Међутим, у односу на мање развијене земље чланице ЕУ, учешће пореза на доходак грађана у БДП – у Србији је нешто веће (у Бугарској је 3,2%, у Румунији 3,3% итд.).⁷

Најзад, анализирајући битна обележја нашег пореза на доходак грађана, не можемо занемарити и његову техничку релативну сложеност. Ово се пре свега односи на примену тзв. годишњег пореза на доходак грађана, који се појављује као коректив основном цедуларном опорезивању у циљу остварења начела плаћања пореза према економској снази.

Из свега изложеног, може се истаћи, да реформисани порески систем Србије пролази кроз велико искушење у наредном периоду, везаним за потребу изградње оптималног модела опорезивања дохотка грађана. Досадашње решење које се изражава кроз примену тзв. мешовитог модела опорезивања, показало се да је анахроно и не испуњава бројне услове које захтева модеран систем непосредног опорезивања.

У садашњим условима сигурно је да би био илузоран посао, ако би наш законодавац кренуо у правцу изналажења потпуно оригиналног решења, које не познаје савремени свет. Према томе, реално је решење да се испитају савремена светска искуства и у складу са нашим конкретним привредним и друштвеним условима прихвати опција, која би била најприкладнија за остваривање утврђених приоритетних циљева. Ти циљеви су остваривање: праведности плаћања пореза; економске ефикасности; издашности; стимулисање извоза, штедње, инвестиција и запошљавања.

Имајући у виду досадашња размишљања релевантних фактора у нашој држави, изгледа да је дилема код нас одредити се за дуални или пропорционални модел. Због своје наводне сложености примене, доследни модел синтетичког опорезивања изгледа да није у првом плану. С тим у вези, интересантна су размишљања министра финансија Диане Драгутиновић која истиче „да је суштина реформе у повећању пореског оптерећења потрошње и смањење фискалног оптерећење рада. Порез на зараде је низак и има мало простора за смањење, али је неопходна реформа пореза на доходак грађана којом би се остварило прогресивно опорезивање зарада, повећањем неопорезивог цензуса са 6.000 динара на 16.500. Прогресивнија расподела пореског терета би по њеном мишљењу помогла да се смањи незапосленост која је у Србији сконцентрисана међу слабије квалификованом радном снагом са нижим примањима. Изолована реформа пореза на доходак, која би га

7 Извор података: Taxation Trends in the EU, 2009 Edition, European Commission, Luxembourg, 2009.

учинила прогресивнијим, смањила би пореско оптерећење испод просечних зарада, док би се пореско оптерећење релативно виших зарада повећало.⁸

Дакле, аргументација за веће ослањање државе на опорезивања потрошње (посредне порезе), заснива се на томе да ови порези подстицајно делују на повећање штедње што се природно, позитивно реперкутује на повећање инвестиција. Поред тога, незаобилазан је и фискални значај потрошних пореза. Међутим, поред својих позитивних особина, посредни порези су показали и снажно регресивно дејство, због чега се изражава њихова неправедност. Разлог овоме је тај што релативни удео потрошње у дохотку пада са растом дохотка обвезника.

Због тога, давање све већег значаја порезима на потрошњу, ипак, није довело у питање опстанак главних непосредних пореза у савременим државама: пореза на доходак и пореза на добит корпорација, иако је њихово учешће неједнако у укупним пореским приходима различитих држава. Илустрације ради у 2002. години у укупним пореским приходима учешће пореза на доходак је износило: у Великој Британији 29,8%, Белгији 31,7%, Италији 25,5%, Шведској 30,4%, Швајцарској 34,4%, Аустралији 38,5%, Новом Зеланду 42,3%, Данској 53,2%, Немачкој 25,1%, Канади 35,0% итд.⁹

Није спорно да када инвеститори одлучују о месту где ће уложити капитал упоређују трошкове опорезивања капитала и трошкове зарада бирају ону локацију где су трошкови њихове пословне активности најмањи, односно где могу остварити највећу могућу добит.¹⁰ Наведени токови приморавају посебно недовољно развијене земље да потискују улогу и значај непосредних пореза. Ипак, имајући у виду већ велику заступљеност посредних пореза код нас, мишљења сам да даље пребацивање пореског терета у Србији са непосредних на посредне порезе не би имало позитивне ефекте.¹¹ Такви процеси би снажно ометали реализовање пореског система који би био правичан и који би

8 Видети: Диана Драгутиновић, „Пореска реформа и политичка власт“, *НИН*, бр. 3093, 8. април 2010. године, стр. 17.

9 Извор података: *Statistiques des recettes publiques 1965–2003.*, OECD, Paris, 2004.

10 Видети: А. Steichen, „Tax Competition in Europe or the Timing of Leviathan“, у: Wolfgang Schon (editor), *Tax Competition in Europe*, IBFD, Amsterdam, 2003, стр. 57–58.

11 Упоређујући износе пореских прихода Србије са земљама OECD-а, показују на да је наша Република оптерећена просечним пореским захватањима. Међутим, истовремено то је земља са највећом пореском неправдом, јер је највише захватања пореза од најсиромашнијих. У односу на земље OECD-а, у Србији је изузетно мало учешће пореских прихода од профита, зарада и имовине, док је високо учешће прихода од пореза на потрошњу и доприноса за социјално осигурање. Учешће пореза на добра и услуге (ПДВ, акциза и царина) у укупним пореским приходима Србије је 47,6 одсто, доприноса за социјално осигурање 31,3 одсто и у тој области

вршио значајнију прерасподелу дохотка која ће отклањати негативне ефекте тржишног начина привређивања.

Поред тога дискутабилно је и залагање само за прогресивно опорезивање зарада. Јер, опредељење за оштрије опорезивање зарада применом прогресивних стопа, довео би у неједнаки и неправедан положај обвезника који у односу на друге пореске обвезнике има исту економску снагу, али у односу на њих не остварује приходе из других извора. Дакле, опорезовати обвезника вишом пореском стопом, зато што остварује високу плату али не остварује друге приходе, било би неправедно у односу на обвезника који плаћа нижи порез на зараду али остварује приходе и из других извора (нпр. самосталне делатности, приходе од непокретности, од ауторских права, права сличном ауторском праву и правима индустријске својине итд.).

Разумевајући жељу министра финансија да изгради порески систем у функцији остваривања важних економских циљева, ипак сам мишљења да се то не може постићи даљим преносом пореског оптерећења са непосредних на посредне порезе и прогресивним опорезивањем само зарада. Тим путем долазимо у опасност израдње деформисаног пореског система. Не треба преувеличавати значај посредних пореза и снижавање пореза на зараде на привлачење инвеститора. Ту свакако важну улогу има и ваљаност пореског система у целини, од којих свакако заслужују пажњу: његова сталност, једноставност, транспарентност, компатибилност са другим савременим државама тржишне привреде итд. Такође, треба имати у виду, да на опредељење инвеститора за улагање не утичу само порески фактори. Поред њих, као врло важни а често одлучујући појављују се: начин и квалитет обезбеђења јавних добара; повољни услови за остварење профита, нарочито његова висина; могућност репатријације добити; непостојање опасности од могућности национализације; организованост и функционисање правосудног система; непостојање политичких немира; величина тржишта; стопа инфлације земље увознице капитала итд.

На основу изложеног, мишљења сам, да би неприхватање синтетичког модела опорезивања било у супротности са савременим тенденцијама реафирмисања улоге социјалне државе или државе благостања. Ипак, потребно је бити реалан и признати да у пракси објективно долази до сукоба истовременог остваривања начела праведности, економског начела и начела једноставности. Према томе, изгледа да је у савременим условима потребно прихватити систем опорезивања дохотка, који ће помирити захтеве који се међусобно супростављају, с једне стране, захтев за уважавање индивидуалне економске снаге, а с

су само Мексико и Турска испред Србије. Удео пореза на личне приходе у укупним приходима износи 13,6 одсто а пореза на добит предузећа 4,2%.

друге стране захтев за економско ефикасним, једноставним и прегледним пореским системом с ниским трошковима убирања пореза.

Изложене нужности, по свему судећи, неће моћи да задовољи неки од поменутих чистих модела опорезивања дохотка грађана. Због тога је потребно да се примени, један од наведених модела као основни, с истовременом корективном применом у одређеним случајевима и других модела. По моме мишљењу, у Србији би требало прихватити најједноставнији модел синтетичког опорезивања (са што мање пореских стопа и пореских олакшица и ослобођења), и његове тешкоће примене отклањати увођењем елемената дуалности, умереној прогресивности, поједностављењем процедура итд. С тим у вези, неопходно је направити изузетак, за дивиденде и камате, које би требало опорезовати ван система опорезивања дохотка применом одмерених пропорционалних стопа које ће позитивно утицати на остваривање жељеног економског циља. Конкретно, приходе од дивиденди треба опорезовати посебним порезом по одбитку, путем примене ниже стопе за половину него што је стопа глобалног (синтетичког) пореза. Овим путем ће се елиминирати двоструко економско опорезивање. На исти начин треба приступити и приликом опорезивања камата. Јер, потребе привреде за капиталом се могу најрационалније задовољити коришћењем девизних средстава становништва уложених у штедњу.

IV Закључак

Након релативно дуге паузе у суштинским променама важећих пореских прописа, очекује се брза радикална реформа пореског система Републике Србије, у циљу подржавања производње, конкурентности, економског раста и смањења сиве економије. Према најави, промене треба суштински да измене постојећу пореску структуру која би се састојала у томе, да се даље смањи учешће непосредних пореза (кроз смањење за трећину пореза и доприноса на зараде) и повећаним учешћем прихода од посредних пореза (преко повећања стопа пореза на додату вредност).

Мишљења сам да наведени процеси неће довести до побољшања функционисања нашег пореског система. Изложене промене онемогућиће изградњу оптималног модела опорезивања дохотка грађана, који би се од већине пореских обвезника оценио толерантним и праведним. По мом мишљењу, не треба минимизирати улогу најважнијег непосредног пореза – пореза на доходак грађана, иако треба испитати доприносе за финансирање обавезног социјалног осигурања и у одређеној мери извршити њихово редуцирање.

Zoran ISAILOVIĆ, PhD

Professor at the Faculty of Law University of Priština

MODELS OF PERSONAL INCOME TAX

Summary

Recent, almost unanimous viewpoint of the application of synthetic model of income taxation of the citizens was under great suspicion by the tax authorities of Serbia. Specifically, is more and more growing opinion that, instead of synthetic models it dual or proportional model should be chosen. In the opinion of the author, these trends, in Serbian conditions, would lead to deformed establishment of the tax system, which is almost exclusively aimed at attracting financial and other mobile capital. This would largely shift the tax burden to consumption taxation, progressive taxation would be reduced to a minimum, and it would make the tax system rather unfair.

Therefore, in the opinion of the author, in conditions of deep economic crisis, we should opt for simpler synthetic models of taxation, with the possibility of certain exceptions, separate and proportionate taxation of dividends and interest, and thus affect the competitiveness of the tax system.

Key words: tax system, income tax, synthetic tax, dual tax, flat tax.