

---

# ПОРЕСКО ПРАВО

---

др Зоран ИСАИЛОВИЋ  
професор Правног факултета Универзитета у Приштини

## УРЕЂЕЊЕ И ПРИМЕНА ПОРЕСКОГ СИСТЕМА У СРБИЈИ

### Резиме

Осељљивосћ, бројносћ и сложеносћ љравних норми које обликују модерни љорески сисћем, захћевају изузетну љажњу љриликом љејовој уређења и ефикасне љримене у љпракси. Привредни и друшћивени амбијент савремене Србије, дејтерминише љојтребу изћрадне љореској сисћема који љодразумева у највећој моћућој мери, неминовносћ љејовећања љореској ојћћеређења (љрићиска) обвезника, и љошћовања усћавној начела ојћћосћи и равномерносћи љлаћања.

У циљу ојћваривања наведених начела, аућор указује на забрињавајуће избејавање љлаћања дојриноса за финансирање обавезној социјалној осћурања и љредлаже низ мера љроменама љројиса ради уредној љлаћања овој љрихода. Поред љоја, љо мишљењу аућора, љорески сисћем ћреба љоједносћавићи и љовећаћи ефикасносћ љејове љримене, љоред ојћалој, и љућем редуцирања љореских расхода и свођења ових на реалну љојтребу љпривреде и друшћива. Примена наведених мера, деловала би љозићивно у љравцу љејовећања љореској ћеретћа ради љокривања јавних љојтреба.

**Кључне речи:** љорески сисћем, евазија, дојриноси, једносћавносћ љлаћања, љорески расход, љраведносћ, рећулатића.

## I Увод

Бурне реакције јавности готово на сваки потез државе у вези са прикупљањем јавних прихода у изразито незавидном привредном амбијенту, јасно говори о значају правне регулативе у овој сфери друштвеног живота. При томе, природно је, да су поменуте реакције, најжешће од оних физичких и правних лица који су највише погођени конкретним решењима. Али и генерално говорећи, природа порескоправног односа условљава да већина људи у савременом свету, на питање да ли је порески систем праведан одговара негативно. Дакле, у примени је чувено начело да „људском бићу није дато да буде опорезовано, а задовољно“. Према томе унапред упозоравамо читаоца, да и поред често пута оправданог револта бројних обвезника, не треба веровати у моћ законодавца да доношењем пореских закона задовољи све заинтересоване субјекте. Нажалост, морамо се задовољити тиме да је могуће у пракси конципирати и применити такав порески систем, који ће за највећи број грађана бити толерантан и углавном заснован на темељима савремене теорије и праксе.<sup>1</sup> Међутим, то нимало не ослобађа одговорности креаторе и реализаторе финансијског система за бројне слабости које усложњавају функционисање и мултиплицирају негативне ефекте привредног живота државе.<sup>2</sup>

1 Поред неопходне аргументоване критичности нашег пореског система у циљу његовог побољшања и ефикаснијег деловања на привредни живот, треба имати у виду и његове добре карактеристике које га у приличној мери чине компарабилним са модерним савременим пореским системима. Као потврда у прилог овом ставу представљати упозорење овогодишње Беле књиге, збирке препорука које је Савет страних инвеститора (*FIC*) упутио властима у Београду. Конкретно, у наведеној књизи стране инвеститоре посебно забрињавају наши слаби резултати у области – својинских права, терет државне регулативе, ефикасност правосудног система у решавању спорова, ефикасност антимонополске политике и побољшање сарадње радника и послодаваца. Дакле, овде значај пореског система могуће је везивати само у делу потребе оптимализације пореске регулативе у делу која није усклађена са модерном теоријом и праксом. По мом мишљењу то се код нас пре свега односи на материју опорезивања дохотка грађана.

2 С тим у вези, илустрације ради Унија послодаваца Србије упозорила је Владу и јавност, да привреда не може пуњењем буџета да финансира нереална повећања зарада у јавном сектору који могу да изазову пропадање привреде. Такође, помену-та Унија упозорава да је недопустиво да Република има најгломазнији јавни сектор у Европи, који ће уколико се захтеви за повећањем зарада усвоје имати за скоро 50 одсто веће просечне зараде од привреде. Наведено негодовање се поткрепљује чињеницама, да су компанијама из приватног сектора уведене 17 нових такси, накнада и пореза у 2011. години, због чега су плате запослених у приватним компанијама пале за 8,3 одсто у просеку, а само 18,3 одсто предузећа успева да зараде запосленима исплати на време, докле запослени у јавном сектору који своје плате добијају без закашњења траже да њихове зараде буду 50 одсто веће од просека плата у привреди. Најзад, Унија послодаваца усвом протесту закључује: при-

Пореско оптерећење увелико је зависно од јавних потреба које је неминовно задовољити на одређеном степену привредног развоја државе. Ипак, креатори пореског система у сваком случају морају имати у виду да: „друштво због опорезивања може да пропадне на два начина: у првом случају, онда када износ пореза превазилази могућности друштва и није сразмеран општем богатству. У другом случају, када је износ пореза у целини сразмеран могућности друштва, али је погрешно расподељен.“<sup>3</sup> Због тога, природно је да се у условима економске кризе у савременим државама настоји да захватање буде што мање у циљу што већег растерећења привреде. Дакле, води се таква пореска политика која се ослања на оптерећење које обухвата што шири круг пореских обвезника, и примењује широка основица, ниске пореске стопе и ослобођења и олакшице од плаћања пореза су сведене на мању меру. Поред примењивања у пракси изложених мера, ипак се мора водити рачуна да неопходна штедљивост државе у конкретnoj ситуацији има своје границе, које би се метафорички могле изразити речима председника САД Барака Обаме, који у свом говору о стању нације истиче:<sup>4</sup> „о бесмислености олакшавања преоптерећеног авиона тиме што ће му се скинути један мотор – јер ће брзо треснути о земљу.“ Указивањем на одређене нужности везане за управљањем државним финансијама, посебно се упозорава да је за порески систем битно да буде оптимално правно уређен, стабилан, предвидљив, некомплицован, са што мање правних празнина и самим тим оптимално применљив у пракси.

## II Потреба оптималне расподеле пореског терета

Светска економска криза условила је да бројне државе света посебну пажњу посвећују потреби оптималне расподеле пореског терета између пореских обвезника. С тим у вези, данас је изузетно важно питање како оптималном правном регулативом онемогућити физичким и правним лицима да неосновано потпуно избегну или умање обавезу плаћања пореза. Објективно гледано, то у пракси нимало није лако. У теорији се с правом истиче: „упркос томе што се порески закони мењају, стално се води битка између државе и адвоката специјализованих за по-

вред Србије пуни 91,4 одсто буџета Србије и не жели да буде талац неогворних политичких лидера и синдиката који не разумеју да је сразмера у којој на једног радника у производњи долази 5,5 оних у непроизводним делатностима неодржива и води у даљи суноврат националне економије и пад животног стандарда грађана. – „Јавни сектор ће угушити привреду“, *Политика*, 5. фебруар 2011. године.

3 Пијетро Вери (цитирано према раду Харвеу С. Росен и Тед Гауер, Јавне финансије, Економски факултет у Београду, 2009, стр. 383).

4 *Политика* од 27. јануара 2011. године.

резе, који увек проналазе нове рупе у закону – готово истом брзином које се старе затварају.<sup>5</sup>

Сводно говорећи, омогућавање евазије пореза је сложена појава. Другим речима, не може се данас просто рећи, да до недопустивог избегавања долази зато што су прописи тако конципирани да својим бројним мањкавостима омогућавају релативно лако избегавање. Са јачањем пореске администрације, у савременим условима уређених држава то није случај. У већини случајева, различито пореско третирање обвезника од стране пореске власти, плод је сложености привредног и друштвеног живота, дилемама законодавца код остваривања утврђене економске политике, што се у пракси реперкутује у неједнаком третирању пореских обвезника и суштински утиче на њихов економски и социјални положај. Дакле, потребно је бити довољно мудар, водити рачуна о бројним релевантним економским и социјалним околностима, да би се могло констатовати да је порески систем за дато време и друштво толерантно задовољавајући за привредни и друштвени напредак. Задовољавање за реализацију само толерантног пореског система произлази из неминовне реалности да приликом конципирања пореског система, пресудну улогу има однос политичких снага у парламенту, који често пута је такав да се приликом усвајања пореских закона не води или недовољно води рачуна о економским и социјалним последицама њихове примене у пракси.

За државу је најважније да онемогући незаконито избегавање плаћања пореза. Да би се остварили позитивни резултати, зависи од више релевантних фактора које је дужна да уреди држава. Најпре, потребно је да држава ангажује високо обучени стручни кадар који ће конципирати прописе, и администрацију која ће бити у стању да оптимално утврди и наплати порез пореском обвезнику.

Пошто је природно, да би мали број субјеката платио порез да та обавеза није принудна, за спречавање избегавања пореза важна је регулација система санкција у овој материји и њихова доследна примена. За лица која незаконито избегну порез у пореским законима савремених држава прописане су бројне санкције: новчане казне, затвор, конфискација имовине, забрана бављења одређеним занимањем и др. Висина казни прописане су у пореском и кривичном законодавству. У пракси је уочено да су санкције које се изричу за пореске преступе осетно блаже него санкције прописане за друга противправна понашања, што суштински утиче на повећано избегавање плаћања пореза.

Указујући на могућност да се добром одмереном висином казни, може утицати на јачање пореске дисциплине, ипак у томе у пракси не

5 Joseph E. Stiglitz, *Економија јавног сектора*, прво издање, 2004, Београд, Економски факултет у Београду, стр. 691.

треба претеривати. Важније је да законодавац озбиљно поведе рачуна о висини пореског оптерећења обвезника. Слободно можемо рећи, да ако држава не води рачуна о умерености дажбинског оптерећења нежељено ће проузроковати масовно избегавање плаћања пореза. У теорији се истиче, да укупно пореско оптерећење не сме да пређе тзв. апсолутни порески лимит. Преласком наведеног лимита довело би да и поред увођења нових пореза или повећања стопа, због избегавања плаћања не дође до повећане наплате пореза, већ обрнуто до смањења прихода. Наведену појаву објашњава тзв. Лаферова крива. Суштина овог концепта полази од тога да преласком нивоа апсолутног пореског лимита у пракси имамо да приходи опадају а не повећавају се и ако су се повећале пореске стопе. Према томе, бесмислено би било водити пореску политику појачавања пореског оптерећења без обзира шта се у пракси стварно дешава. Питање достизања нивоа апсолутног пореског лимита је емпиријске природе. Када је он достигнут или премашен зависи од више релевантних фактора. Ако је земља богатија он у пракси може бити на вишем нивоу него у земљама у развоју.

Због великог значаја за пореске системе савремених држава проблематика о узроцима, обележјима и последицама избегавања пореза истраживана је од великог броја аутора. Међутим, у пракси је примећено осетно продирање оптерећења грађана плаћањем доприноса, које се по својим ефектима на привредни и друштвени живот увелико приближавају ефектима пореза. Ово је важно, јер је у савременим државама дошло до значајног преусмеравања избегавања с пореза на доприносе. Али, те тенденције у пракси нису праћене у истој мери теоријским истраживањем проблематике неплаћања доприноса. Из изложених разлога, по мом мишљењу, неопходна је пажљива анализа и овог прихода. Главни разлог бројних избегавања доприноса је њихова претерана висина, која се негативно одражава на лојалност обвезника и на привреду земље. Конкретно, привредници су мишљења да правно утврђени високи доприноси повећавају трошкове рада те тиме смањују конкурентну способност привредника. Дугорочно гледано, изложено оптерећење се преноси на запослене смањењем њихових плата.

У фискалној теорији доприноси имају више значења. Тако, традиционална фискална теорија полази од тога да држава наплаћује овај приход зато што пружа одређену индивидуалну корист обвезнику. Али та корист истовремено је и шира, јер се распростире и обухвата и друге чланове друштва. Испреплетеност користи од доприноса појединца и друштва, је у пракси сложена те ју је често немогуће јасно разлучити. Поред тога, плаћање доприноса настаје наметањем од стране државе (без изражене воље корисника за одређеним услугама). Због наведених разлога, доприносе је могуће аргументовано сврстати у порезе.

Међутим, значење доприноса није само онако како га је дефинисала традиционална фискална теорија. У практичном животу и новијој теорији, штавише, овај приход чешће се поистовећује са приходима намењеним за финансирање социјалног осигурања и сврстава у паракфискалне приходе. Пре свега због својих ефеката на економски и друштвени живот већи број аутора га сврстава у наменске порезе. То се образлаже тиме да се обавеза плаћања доприноса за социјално осигурање намеће законом, за сва лица која се нађу у одређеној ситуацији (припадају одређеној друштвеној групи), а полази се и од тога да је корист од плаћања доприноса „апстрактна“. Дакле, док је обавеза плаћања доприноса редовна, противнакнада ће се добити само под условом да се оствари осигурани случај (да лице напуни одређени број година, да доживи инвалидност, да оболи, да остане без посла итд.). Поред тога, у пракси неретко егзистирају такви пензијски системи који су недовољно повезани између плаћених доприноса за пензијско осигурање и пензија које се исплаћују.<sup>6</sup>

У контексту изложеног, доприноси за обавезно социјално осигурање – у ОЕЦД класификацији пореза сматрају се посебном врстом пореза, сврстаном у групу 2000. Истина аутори те класификације истичу да се доприноси могу разликовати од пореза утолико што накнада из социјалног осигурања зависи од околности да ли је прописани износ доприноса уплаћен, али размере те накнаде, у начелу не зависе од величине нечијег плаћеног доприноса.<sup>7</sup>

Имајући у виду његов финансијски значај и друштвене потребе које се задовољавају овим приходом, допринос је изузетноважно питање везано за правну уређеност јавних дажбина у Србији. Функционисање овог прихода у пракси код нас прате многе мањкавости и забрињавајуће непримењивости прописа, које за последицу имају велику евазију која се осетно манифестије кроз потребу обезбеђивања додатних неопходних средстава у буџету. Ова појава код нас има актуелност већ двадесетак година и настала је још за време егзистирања СФРЈ. Главни узроци наведеним процесима су драстичан пад нивоа економске активности и запослености у условима распада јединствене државе, економских

6 „Доприноси за социјално осигурање су слични порезима, јер је код њих нарушен однос између давања и примљених користи (на основу одређене вероватности наступања осигураног случаја), и то када се примењује концепт међугенерациске солидарности, када се дају државне потпоре доприносима за осигурање, или када држава за поједина лица или групе преузима плаћање осигурања премда она никада нису уплаћивали доприносе за то осигурање.“ Видети: Dieter Brummerhoff, *Јавне финансије*, седмо издање, R. Oldenbourg Verlag, Munchen Wien, превод, МАТЕ, 2000, Загреб, стр. 224.

7 Видети: P. M. Gaudemet, *Finances publiques, Emprunt et impot*, Editions Montchrestien, Paris, 1975.

санкција Савета безбедности ОУН, одвијања ратних сукоба у окружењу, ваздушне агресије НАТО пакта и спровођења економских, политичких и социјалних промена у периоду транзиције. Сасвим разумљиво да је држава у таквим условима била толерантна према нарастању сиве економије, јер је ангажовање људи у овим активностима значило извор егзистенције за многе раднике и њихове породице.<sup>8</sup>

Међутим, по мом мишљењу, изложени аргументи би били довољни за оправдање које би дала пореска власт али не и за неутралног и објективног аналитичара. Очито је да су у пракси били могући и другачији резултати. Од практичара се с правом указује да је у времену егзистирања Службе друштвеног књиговодства (касније ЗОП – Завод за обрачун и плаћања који је био у оквиру Народне банке Србије), преко којих се одвијао платни промет и код које су се налазили текући рачуни свих учесника платног промета, евазија доприноса приликом исплате зараде, била могућа само ако се исплата зарада обављала изван канала платног промета. Заслуга за наведено онемогућавање избегавања плаћања доприноса, се с правом приписује ефикасној контроли коју су вршиле наведене службе. Међутим, када је од 2003. године платни промет прешао у банке, немамо претходну контролу и дошло је до несметане исплате зарада без плаћања јавних дажбина.<sup>9</sup> Пореска управа као надлежни орган није задовољавајуће обављала контролу наплате доприноса. Неefикасна и готово непостојећа принуда је овај облик прихода претворио у добровољни нефискални приход.

Истина заобилазним путем наплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, принудном наплатом путем правоснажних судских пресуда које су доношене по тужбама запослених против послодаваца остваривао је суд. Такође, у истом правцу реализација доприноса у одређеној мери, индиректно се остваривала активношћу Фонда за пензијско и инвалидско осигурање који је умањивао пензије осигураницима самосталних делатности за износ неплаћених доприноса. Одређено побољшање наплате доприноса, истина недовољно, у пракси је од пољопривредника<sup>10</sup> омогућавао Републички завод за здравствено осигурање тако што је коришћење права на здравствену заштиту условљавао пружањем доказа о плаћеним доприносима за здравствене

8 Велизар Голубовић, „Евазија доприноса и мере за њено спречавање“, *Право и привреда*, бр. 1–3, 2010, Београд, стр. 62.

9 Видети: В. Голубовић, *нав. чланак*, стр. 63 и 64.

10 Због незаинтересованости пољопривредника само 15% пољопривредника осигураника плаћа обавезне доприносе за социјално осигурање. Повећање заинтересованости пољопривредника за плаћање доприноса није успело ни променом Закона о пензијског и инвалидског осигурања од 2003. године, којим је омогућено да само један члан пољопривредног домаћинства мора да буде осигуран.

но осигурање. Најзад, ублажавање неуредне уплате доприноса требало би да омогуће прописи којим се послодавац обавезује да доприносе из основице и на основицу за запослене, изабрана, именована и постављена лица и лица која обављају привремене и повремене послове дужан да обрачуна до 30. у текућем месецу за претходни месец иако није исплатио зараде, на најнижу месечну основицу утврђену Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање. Природно, послодавац је дужан да при исплати зараде за одговарајући месец плати разлику између плаћеног износа доприноса и износа доприноса обрачунатог на зараду која се исплаћује.<sup>11</sup> Међутим, Законом о приватизацији прописано је да друштвена предузећа која су започела припреме за приватизацију буду ослобођена плаћања доприноса. У наведеној групи затекло се више од 1000 фирми, неке су приватизоване, отишле у стечај или већ уташене. Половина њих још чека новог власника.

Често и одређена добронамерна решења намењена помоћи обвезницима доприноса у пракси не даје позитивне резултате за друштво у целини. С тим у вези, примера ради, да би ублажила негативне последице не плаћања доприноса Србија је донела Закон о уплати доприноса за пензијско осигурање за поједине категорије осигураника – запослених.<sup>12</sup> Овим прописом држава се обавезала да на износ најниже основице, уместо послодаваца уплати доприносе. Овим путем, држава је за период од 2001. до 2003. године уплатила из буџета допринос за пензијско осигурање за 264.000 осигураника. Међутим, наведеним Законом било је прописано да се наведена плаћања наплате од послодаваца чију је обавезу требало само привремено да преузме држава. Због сложене ситуације у нашој пракси држава је одустала од принудне наплате плаћања које је извршила и тим путем је настала неправда која се изразила у томе, да су несавесни послодавци охрабрени и стимулисани да уредно не извршавају своје законске обавезе. Нажалост, и касније се наставља са потребом државе да повезује стаж и тражило финансијско покриће из буџета.

Републичка управа јавних прихода је до краја 2003. године била овлашћена за утврђивање и наплату само пореза, који су се утврђивали решењем пореског органа, на основу поднете пореске пријаве, док је *ex post* контролу вршила код свих јавних прихода. С друге стране, Завод за обрачун и плаћања је вршио *ex ante* контролу пореза и доприноса који су се плаћали по одбитку и уплаћена средства усмеравао на прописане уплатне рачуне јавних прихода и истовремено их је расподељивао

11 Видети: чл. 51 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање (*Службени гласник РС*, бр. 84/04, 61/05, 62/06 и 5/09).

12 Обј. у бр. 85/2005.



територијално политичким заједницама којима су припадали. Полазећи од искуства развијених савремених држава, креатори наших реформисаних прописа сматрали су да ту праксу треба напустити. То је учињено доношењем Закона о пореском поступку и пореској администрацији крајем 2002. године. Конкретно, овим Законом се објединила целокупна активност у поступку утврђивања, наплате и контроле пореза и других јавних прихода под окриљем Пореске управе у саставу Министарства финансија. Поред осталог, очекивало се да ће овај управни орган да обезбеди ефикасну наплату наведених јавних прихода. Прецизније, Пореска управа је требало да евидентира уплате и контролише процедуру коју је спровео исплатилац. Од 1. јануара 2003. године пословне банке су преузеле вршење платног промета. Сматрало се да пословне банке не могу, нити треба, да имају фискалну функцију. Тако је у пракси отпала *ex ante* контрола пореза и доприноса на зараде, хонораре и друга примања која се опорезују по одбитку, коју је вршио ЗОП. Нажалост, упркос очекивањима, у пракси је дошло до осетног избегавања плаћања јавних прихода. Према неким проценама, од када је Пореска управа преузела контролу наплате доприноса, дуг послодаваца (од неуплаћених доприноса) према пензијском фонду без камата се повећао десет пута.

Велико избегавање доприноса условило је да Пореска управа већ двадесет месеци покреће иницијативу за измену закона о банкама, којим би се обавезивале банке да проверавају да ли послодавци уплаћују доприносе. Тим прописима било би регулисано да, ако би се неке омогућило да исплати зараду без плаћених доприноса, банка би била солидарно правно одговорна и њој би Народна банка Србије одузимала дозволу за рад. Међутим, нико у Влади, Министарству финансија, Фонду за пензијско и инвалидско осигурање и Народној банци, не сматра ово питање важним а дуг послодаваца се повећава. Наведени предлог је чак наишао на отпор у Народној банци. Из ове банке се истицало да и пре светске економске кризе није било уредних плаћања дажбина, што значи да она није узрочник, већ фактор који је проблем додатно увећавао. Експерти из Народне банке су указивали да је контрола плаћања дажбина постојала за време ЗОП-а који је укинут зато што га је време превазишло. Према томе, закључују они, не видимо разлог да се враћамо у прошлост и да се функције ЗОП враћају у пословне банке и НБС. Ни друге земље немају ЗОП, па имају ефикаснију наплату пореза и доприноса. Из Удружења банака Србије су истицали да пословне банке немају инструменте да контролишу послодавце да ли уплаћују доприносе. По њима, то би могле да обављају неке агенције или самосталне институције, али никако банке. На овакве критике упућиване од стране банака, из Пореске управе Србије одоварају речима: „И у Хрватској, као и у Србији, платни промет иде преко банака, али оне код суседа имају и

улогу да упозоравају послодавце да с рачуна с којег се исплаћују зараде, у року од осам дана, морају исплатити и доприносе. Ако то не ураде, банка аутоматски сигнализира Пореској управи, која истог тренутка покреће поступак против послодавца.“

Све у свему, законодавац у овој материји мора да направи значајне промене, путем доношења нових правних решења и напоскон почне са ефикасном и доследном наплатом законом утврђених прихода. По мом мишљењу, најважније је обавезати банке преко којих се обавља платни промет да онемогуће исплату зарада, без претходно не плаћених доприноса за социјално осигурање. С тим у вези, потребно је озбиљно повести рачуна приликом прописивања оштрине санкција и њихове ефикасне примене, при том једнако третирати избегавање пореза и доприноса.<sup>13</sup> Због природе материје коју треба уредити, неопходно је озбиљно радити на оспособљавању пореских органа, организација социјалног осигурања<sup>14</sup> и банака, њиховог координираног деловања, које ће им омогућити несметани проток неопходних информација и ефикасној контроли плаћања доприноса. Поред изложеног, зауспешно елиминирање избегавања плаћања доприноса за пензијско осигурање, неопходно је изборити се за јачу повезаност између уплаћених доприноса и остварених пензијских права.

Поред оправдано песимистичког гледања на праксу уредног плаћања доприноса, неопходно је указати и на реално, неке оптимистичке тонове. Наиме, у циљу побољшања наплате доприноса и онемогућавања његовог избегавања, донет је Закон о централном регистру обавезног социјалног осигурања.<sup>15</sup> На основу овог прописа успоставиће се јединствена база података обавезног социјалног осигурања која ће омогућити да несавесни послодавци који избегавају плаћање доприноса

13 У Фонду ПИО истичу да њихове прекршајне пријаве не дају жељене ефекте и због неодговарајућих прописаних казни. Конкретно, истиче се, максимална казна је 800.000 динара, а великим фирмама се исплати да је плате јер би морале више да дају за доприносе.

14 У циљу ефикасније уплате доприноса, Фонд за пензијско и инвалидско осигурање у последња четири месеца прошле године упутио је укупно 3.930 опомена послодавцима за које се утврдило да нису пријавили уплаћене доприносе током 2009. године, али и за неки ранији период. По добијању опомена више од 2.000 послодаваца доставило је фонду пријаву, односно доказ о плаћеним доприносима за све запослене. Истовремено се 290 послодаваца оглушило о опомену Фонда због чега је поднето исто толико прекршајних пријава. Овим путем Фонд покушава посредно да приволи послодавце да измирују обавезе, како се не би догодило да њихови запослени имају проблема када дође време за пензионисање. Довољно је да неко нема повезан стаж за само једну годину, а да то није знао, и да због тога не може решење о пензионисању да добије у законском року. Види: *Политика* од 1. априла 2011. године.

15 Обј. у *Службеном гласнику РС*, бр. 30/2010.

буду брзо идентификовани. Очекује је се да ће регистар профункционисати у пуном обиму до краја 2012. године.

Сводно говорећи, успешна борба против избегавања пореза и доприноса у нашој Републици, због значаја и осетљивости материје представљаће важан допринос реализацији владавине права код нас.<sup>16</sup>

### III Једноставност плаћања пореза

У савременим државама данас је важно питање да порески систем буде једноставан, и да порески обвезници са што мање трошкова и уложеног рада изврше своје обавезе. Поред тога као што је речено, неопходно је да укупне обавезе пореских обвезника треба да буду у складу са могућностима привреде. То питање посебно је актуелно и изузетно значајно у савременим условима, посебно када се има у виду бројност прописа којима се у данашњим државама регулишу порези.<sup>17</sup> У бројним земљама савременог света већ десет година се спроводи пројект Светске банке *Doing Business*.<sup>18</sup> Реализација програма омогућује да се у одређеној земљи утврди колико је једноставно предузетнику да у њој отвори и води мало или средње предузеће према прописима о пословању. Да би се изложени циљ могао остварити, израчунавају се већи број међународно упоредивих показатеља везаних за девет врста прописа као што су нпр. оснивање предузећа, узимање кредита или плаћање пореза. Показатељи везани за опорезивање треба да илуструју једноставност плаћања пореза за домаћа мала и средња предузећа на основу: 1) броја појединачних уплата свих пореза предузећа; 2) времена потребног за испуњавање порезних обавеза за најважније врсте пореза – пореза на добит, ПДВ или

16 Као и наша Република и друге земље у транзицији се сусрећу са снажним појавама евазије доприноса. У стручним круговима поменутих земаља се истиче да тек добра правна регулатива материје социјалног осигурања и одговарајући непристрасни надзор над радом фондова наведених организација ослобођен политичких притисака и утицаја интересних група омогућиће остваривање жељених циљева. Посебно је значајно развијати систем информисања о важности и трошковима јавног добра те тим путем подизања свести да нема бесплатног ручка, односно да свако мора да сноси одговарајући део трошкова да би остварио одређена права из социјалног осигурања.

17 „*Gettysburg address*, говор који је Abraham Lincoln одржао након одлучне битке грађанског рата вођене између Севера и Југа у Пенсилванији, битке у којој су федералисти победили, имао је 269 речи. Америчка декларација о независности – 1337. Библија има око 773.000, зависно већ о каквој верзији говоримо. Порески закон имао је, 1913. године, 11.400 речи. Данас, око 7 милиона.“ Jagoda Bush, *Istorija oporezivanja u SAD-u* (16/4/01), Voice of America, 29.6.2004., хрватска редакција.

18 World Group and PricewaterhouseCoopers, „*Doing Business 2011 Making a Difference for Entrepreneurs*“, 4, 2010.

пореза на потрошњу и пореза на рад – порез на доходак, порез на платну листу и све врсте доприноса за социјално осигурање. Укупно време за плаћање поменутих дажбина се обрачунава укључивањем времена потребног за припрему података, испуњење и подношење свих неопходних порезних пријава и времена за плаћање пореза; и 3) учешћа свих пореза у укупној добити предузећа. Овде треба напоменути да нису укључени порези које предузеће прикупља за државу. Тако нпр., не укључује се примера ради, порез на додату вредност.

Утврђени резултати на основу изложеног пројекта Светске банке нису ни мало повољни за нашу Републику. Конкретно Република Србија је у 2009. години, по једноставности плаћања пореза заузела 138. место, између 183 државе. Имајући у виду земље у окружењу иза нас је рангирана Црна Гора која се налази на 139. месту. Међутим, испред нас су Македонија (33), Хрватска (42), Босна и Херцеговина (127) итд.

Према томе, недовољно је убедљиво истицање наших политичара, да имамо једну од најнижу стопу пореза на добит, да би дали позитивну оцену о нашем пореском систему. Неопходно је имати у виду карактеристике пореског система у целини, лагодност плаћања пореза и с тим у вези укупне дажбинске обавезе наших предузећа а оне нису мале. Уосталом, треба имати у виду да ниска пореска стопа пореза на добит, није карактеристична само код наше државе. Према подацима Светске банке и многе друге земље су смањивале пореске стопе пореза на добит али и друге порезе да би олакшале пословање предузећима. Као и Србији ниска пореска стопа код пореза на добит од 10% данас је у примени и у Албанији, БиХ и Македонији. У Црној Гори је 9%. Дакле, за све укључене у процес опорезивања (и пореске власти и порезне обвезнике) оптимално је да сви порези буду што једноставнији за убирање, тиме и најевтинији за порезну управу која их убире, док је за порезне обвезнике важно да нису пресложени како би их разумели.<sup>19</sup>

Борба за изградњу једноставнијег пореског система са најмањим трошковима у Србији захтева истрајавање на примену следећих решења: инсистирање на стабилност пореских прописа; избегавања непрецизности пореске регулативе; изборити се за смањење и поједностављење неопходних пореских формулара; смањење врста пореза и броја уплатних рачуна; успостављања оптималне сарадње пореске власти и обвезника; у највећој мери применити информацијску технологију; истрајније се заложити за образовање и специјализацију кадрова који примењују пореске прописе итд.

Није лако уредити порески систем који би истовремено остваривао више циљева које држава жели да оствари. Практично говорећи

19 Видети: Вјекослав Братић, „Порезни издаци: теоријски преглед“, *Финансијска теорија и пракса*, 2006, Загреб, стр. 114.

савремена држава жели да освари првенствено фискалну издашност, праведност, економску ефикасност и подстицајност пореског система. Природно, наведени амбициозни циљеви се истовремено не могу остварити применом једне појединачне врсте прихода, јер се остваривање више циљева налазе често пута у контрадикторности. Примера ради, то је случај код истовременог остваривања принципа фискалне издашности, праведности и економске ефикасности. Према томе, уз дозу неопходног компромиса, могуће је уредити порески систем који у доброј мери остварује напред наведене циљеве. Да би се утврђени циљеви остварили готово све државе користе пореске расходе (пореске издатке). Под пореским расходима подразумевамо уступке (олакшице) које даје држава ван пореских мерила (полазишта) или ван пореских правила. Прецизније говорећи, пореским расходом називамо сав изубљени приход државе који настаје применом диференцираног преференцијалног опорезивања, које врши држава у циљу остваривања утврђених ванфискалних циљева (економских и друштвених).

У пракси порезни расходи се појављују у виду умањења порезне основице и умањења плаћања пореза. Јављају се у разноврсним облицима као што су: олакшице, порески одбици, пореска умањења, порески изузеци или посебне пореске стопе.

Присуство бројних пореских расхода у нашем пореском систему мотивисано је потребом остваривања позитивних резултата у остваривању економских и социјалних циљева. Међутим у пракси због њихове бројности, компликованости правног уређења и финансијског учешћа, могу се нежељено изазвати негативна дејства, успоравати и усложњавати функционисање квалитетне пореске администрације. Прецизније, порески расходи својим претераним присуством без унапред јасних утврђених критеријума примене, непотербно поскупљују утврђивање и наплату пореза и осетно смањују прибављање јавних прихода. Поред тога, они су у односу на субвенције нетранспарентни. Дакле, неопходно је бити изузетно обазрив приликом конципирања прописа о пореским расходима. С тим у вези, потребно је да се они уводе за тачно одређену сврху, базирани на стварним потребама привреде и друштва, реално процењеним трошковима и егзактно процењеним користима од њиховог увођења.

У пореском систему Србије по мом мишљењу, изградња пореских расхода се код посредних пореза (ПДВ и акциза), мора доследно усклађивати са пореским правом Европске уније, у циљу ефикасног одвијања процеса приступања наше земље поменутој организацији. Међутим, у области непосредних пореза гдепостоје мала ограничења међународно правне регулативе, неопходно је поновно преиспитивање важећих прописа и отклањања решења која непотребно усложњавају

систем и онемогућавају ефикасније пуњења буџета хипертрофираном применом пореских расхода. Навешћу, по мом мишљењу, нека решења Закона о порезу на доходак грађана,<sup>20</sup> и Закона о порезу на добит правних лица,<sup>21</sup> која треба изменити у циљу изградње једноставнијег, ефикаснијег и издашнијег пореског система у нас.

У Србији је у примени мешовити систем опорезивања грађана у којем најважнију улогу има порез на зараде, те није чудо што се њему посвећује у теорији и пракси највећа пажња. С тим у вези, чести су захтеви привредника о потреби смањења оптерећења зарада ради растерећења привреде, стимулације запошљавања и инвестиција. Овим путем ће се смањити сива економија уреднијим плаћањем пореза. Међутим, споран је прописани порески расход који се изражава увођењем у систем одређених пореских ослобођења неких субјеката у циљу подстицаја већег запошљавања. Прецизније, важећим прописима, послодавци се ослобађају уплате пореза на зараде за новозапослена лица – приправнике млађе од 30 година у трајању од 3 године а за лица млађа од 30 година у трајању од две године од дана заснивања радног односа тих лица. Такође, даје се порески подстицај послодавцима у случају запошљавања лица старијих од 45 година итд.<sup>22</sup> Оваква решења усложњавају примену пореских прописа и прописа о доприносима у пракси. С тим у вези, поставља се питање оправданости привилегованог третирања лица одређене старости, у условима изражене велике незапослености свих структура радно активног становништва.<sup>23</sup>

20 *Службени тласник РС*, бр. 24/01, 80/02 – др. закон, 135/04, 62/06, 65/06 – испр., 31/09, 44/09 и 18/010.

21 *Службени тласник РС*, бр. 25/01, 80/02, 80/02 – др. закон, 43/03, 84/04 и 18/010.

22 Важећим Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање, чл. 45а (*Службени тласник РС*, бр. 84/04, 61/05, 62/06 и 5/09), сличне олакшице утврђене су и за послодавце који запосле наведена лица.

23 У Влади Србије имамо најаву да ће се, у циљу сузбијања „сиве економије“ иницирати нове мере за смањење обавеза послодаваца, које ће омогућити да у прве три године плаћају мање доприносе за све новозапослене раднике. Конкретно, послодавци ће у првој години кад запосле лица са евиденције Националне службе за запошљавање, имати „значајно ослобађање“ обавеза према фондовима, у другој мање, а у трећој опет значајне олакшице. Види: *Глас јавности*, Београд, 7. април 2011. године. Међутим, било је и других предлога. Тако је министар економије Небојша Ђирић предлагао да се за око 50 одсто смањи порез на зараде, само за оне који раде нелегално како би се стимулисали да уђу у легалне токове. Против овог предлога је била Асоцијација малих и средњих предузећа, зато што нису видели начин на који ће држава идентификовати оне који раде по закону од оних који то не раде. Наведена Асоцијација је тражила да се смање порези и доприносе на запослене за 30 одсто на плате до 30.000 динара. Овим путем по њима сваки други послодавац би могао запослити по једног или отприлике 100.000 радника. Види: *Полијтика*, Београд, 12. април 2011. године.

Имајући у виду природу доприноса за обавезно социјално осигурање по мом мишљењу, није потребно код њих примењивати посебне норме у циљу вођења фискалне политике.

Порез на добит правних лица Србије, због ниске законска пореска стопе (10%), и ниске ефективне стопе (5% и 6%), због бројних уступака учињених од стране државе приликом утврђивања есенцијалних елемената пореза је финансијски неиздашан, али се не може рећи да је сиромашан бројем и врстом утврђених подстицајних мера међу којима су најважније: олакшице за новооснована предузећа у неразвијеним подручјима, порески кредит за улагања у основна средства (три различита режима обрачуна), пореска ослобођења за тзв. велика улагања и пореска ослобођења за тзв. мала улагања које својом применом у пракси непотребно усложњавају порески систем. Прецизније говорећи, наш систем опорезивања добити правних лица није у довољној мери усклађен са потребама привреде. У прилог наведеном ставу говоре и чињенице да се неке олакшице утврђене Законом, у пракси нису ни примењивале. То су олакшице: за концесиона улагања, убрзана амортизација, пореска ослобођења за тзв. мала улагања и олакшице за новооснована предузећа у неразвијеним подручјима. С друге стране, укупно изгубљени приходи државе због постојања посебних прописа којим се утврђују порески расходи нису били занемарљиви што показује илустративно и податак, да је држава у 2008, изгубила 72% укупно оствареног прихода од пореза на добит (27,9 милијарди динара – приближно 1% БДП).

Имајући у виду слабе ефекте које порески подстицаји остављају на привреду, неопходно је изменити Закон о порезу на добит правних лица смањењем пореских расхода, што би довело до повећања финансијских прихода, а не би се осетније негативно реперкутовало на остваривање утврђене економске политике. Овакво резоновање је у складу са ставовима модерне теорије, да у општем случају пореске олакшице тј. одступања од општег режима опорезивања представљају неефикасно и неправично решење, јер: а) уносе дисторзију у економско одлучивање (нарушавају алокативну неутралност пореза), б) креирају вишак терета субвенција, јер би већина инвеститора реализовала своје улагање и да таквих подстицаја нема и в) имплицира различиту изложеност пореском терету предузећа сличне економске снаге.<sup>24</sup>

Поред повећања финансијских прихода мањи број пореских расхода би снажно утицао на поједностављење пореског система, што је изузетно важно у процесу ефикаснијег утврђивања и наплате пореза. У контексту изложеног, неопходно је преиспитати важећу регулативу

24 Видети: Група аутора, *Пореска политика у Србији, поглед унапред*, Београд, 2010, стр. 88.

везану за инвестиционе пореске кредите утврђене Законом о порезу на добит правних лица. Важећим прописима по мом мишљењу, непотребно фигурирају три различита правна режима инвестиционих пореских кредита. Најпре, прописано је да се обвезнику који изврши улагање у некретнине, постројења, опрему или биолошка средства у сопственом власништву за обављање претежне делатности и делатности уписаних у оснивачки акт обвезника, односно наведених у другом акту, којим се одређују делатности које обвезник обавља, признаје се право на порески кредит у висини од 20% извршеног улагања у тој години. Наведени порески кредит не може бити већи од 50% обрачунаог пореза у години у којој је извршено улагање. Као изузетак од изложеног режима, прописано је да се обвезнику који је према закону којим се уређује рачуноводство и ревизија разврстан у мало правно лице признаје право на порески кредит у висини од 40% извршеног улагања у основна средства за обављање претежне делатности и делатности уписаних у оснивачки акт обвезника, односно наведених у другом акту обвезника, којим се одређују делатности које обвезник обавља, с тим што не може бити већи од 70% од обрачунаог пореза у години у којој је извршено улагање. У трећем случају обвезнику се признаје право на порески кредит у висини од 80% од улагања извршеног у тој години у основна средства у сопственом власништву за обављање делатности, под условом да је, у складу са законом којим се уређује класификација делатности и регистар јединица разврставања, разврстани у једну од законом таксативно утврђеној делатности коју претежно обавља.<sup>25</sup> По мом мишљењу, наведена важећа правна решења су непотребно сложена, неефикасна и неправична, те их је ради поједностављења, повећања издашности и елиминирања непотребне селективности пореског система, нужно заменити једним режимом инвестиционог пореског кредита који би се примењивао на сва правна лица.

Неки порески подстицаји солидно звуче пропагандистички за улагања „тзв. великих инвеститора“ али у пракси нажалост показују изразиту стерилност. По мом мишењу, то је случај у Србији са десетогодишњем пореским ослобођењем сразмерно улагању, за пореског обвезника који испуни кумулативно следеће услове: 1) уложи у своја основна средства, односно у чија основна средства уложи друго лице више од 800 милиона динара; 2) наведена средства користи за обављање претежне делатности и делатности уписаних у оснивачком акту обвезника, односно наведених у другом акту обвезника, којим се одређују делатности које обвезник обавља; и 3) у периоду улагања додатно запосли на неодређено време најмање 100 лица. Негативно мишљење о овом подстицају фондирам на следећим аргументима: најпре, неправедан је,

25 Видети чл. 48 и 48а Закона о порезу на добит правних лица.



јер се ослобођење даје пореским обвезницима који имају јаку економску снагу и који би порески терет лако поднели. Друго, овај подстицај према својим финансијским учинцима је занемарљив. Наиме, у нашој пракси свега неколико (мање од десет) обвезника пореза на добит испунило је услове за остваривање наведеног ослобођења. Због изложених разлога, мишљења сам да га треба елиминирати из пореског система.

#### IV Закључак

Остваривање недовољног друштвеног производа и дохотка у Србији, условљава недостатак средстава за задовољење јавних потреба, и неминовно отвара неопходност преиспитивања функционисања позитивног пореског система. Главно упориште испитивања у овом раду, се усмерава у правцу делотворности правних норми у остваривању принципа општости и равномерности опорезивања. При томе, изузетно је важно да доследна примена прописа онемогућава евазију пореза а омогућава свеобухватно пореско оптерећење свих субјеката који према својој економској снази могу да поднесу порески терет, не доводећи у питање обављање своје делатности.

Због висине и значаја фискалних издвајања у Србији посебно важно место истраживања добија ефикасности доследност плаћања доприноса за финансирање обавезног социјалног осигурања. Забрињавајуће је раширено избегавање плаћања овог прихода, које као последицу има потребу државе за издвајање значајних буџетских средстава у циљу покривања неопходних потреба у овој сфери друштвеног живота. По мом мишљењу, зауспешно елиминирање избегавања плаћања доприноса неопходно је, обавезати банке преко којих се обавља платни промет да онемогуће исплату зарада, без претходно неплаћених доприноса за социјално осигурање. Поред тога, потребно је озбиљно повести рачуна приликом прописивања оштрине санкција и њихове ефикасне примене, да се једнако третира избегавање доприноса као и пореза. Због природе материје коју треба уредити, неопходно је озбиљно радити на оспособљавању пореских органа и организација социјалног осигурања и њиховог координираног деловања, које ће им омогућити проток неопходних информација и ефикасну контролу плаћања доприноса.

Актуелна привредна збивања захтевају да се пореско оптерећење не повећава. Потребно је да порески систем буде јасан, једноставан и да омућује издашну и ефикасну наплату јавних прихода, који неће остављати простор и потребу за повећање пореског притиска према обвезницима који су лојални пореској власти у извршавању својих законских обавеза. Другим речима, неопходно је изборити се за спречавање

евазије пореза. У том духу, посебно је значајно да се у пореском систему редуцира примена посебних правних норми. Њихово претерано коришћење без прецизно утврђених критерија могу неоправдано омогућити егзистирање хипертрофираних пореских расхода и тиме вршити притисак на пореску власт да повећа приходе од пореских облика (ПДВ и акциза) који иначе дају довољно прихода и већ значајно оптерећују економску снагу најсиромашнијих грађана.

**Zoran ISAILOVIĆ, PhD**

**Professor at the Faculty of Law University of Priština**

## **BUILDING AND IMPLEMENTATION OF TAX SYSTEM IN SERBIA**

### **Summary**

*Susceptibility, abundance and complexity of legal norms, which shape a modern tax system, demand a remarkable attention in the course of its building and efficient implementation in practice. Economic and social ambient of contemporary Serbia, determines the need for building the tax system which mostly means inevitability of not increasing taxpayer's burden (pressure) and compliance with constitutional principles of payment generality and equality.*

*For the realization of the stated principles, the author points to a worrisome evasion of contribution payment for financing compulsory social insurance and proposes an array of measures for the change of regulations with the objective to ensure this revenue payment on regular basis. In addition, in the author's opinion, the tax system should be simplified and the efficacy of its implementation increased, among others, through lowering tax expenses and their reducing to the real needs of economy and society. The implementation of these measures would have positive impact regarding non-increment of tax burden for the purpose of covering public needs.*

**Key words:** *tax system, evasion, contributions, payment simplicity, tax expense, equality, tax regulations.*