

SISTEM OPOREZIVANJA RADA I MOGUĆI NAČINI NJEGOVE REFORME



Sadržaj

1. Uvod

2. Postojeći sistem oporezivanja rada u Srbiji

3. Uporedna analiza: Da li je poresko opterećenje rada u Srbiji previsoko?

3.1 Međunarodno poređenje poreskog opterećenja rada

3.2 Međunarodno poređenje poreskog opterećenja najnižih zarada i progresivnosti oporezivanja rada

3.3 Regionalno poređenje poreskog opterećenja rada

3.4 Rekapitulacija: Da li je poresko opterećenje rada u Srbiji previsoko?

4. Ka nižem oporezivanju rada: moguće reforme

4.1 Reforme sistema poreza i doprinosa u Srbiji od 2000. godine

4.1.1. Reforme 2001. godine

4.1.2. Reforme 2003. i 2004. godine

4.1.3. Reforme 2007. godine

4.1.4. Reforme iz maja 2013. godine

4.1.5. Kratka digresija – kuda idu prihodi od oporezivanja rada?

4.1.6. Reforme iz maja 2013. godine, po drugi put

4.2. Predlog budućih reformi

4.2.1. Ka smanjenju sveukupnog poreskog opterećenja rada

4.2.2. Ka smanjenju poreskog opterećenja najnižih zarada

5. Zaključak

Rezime

Cilj ove studije je da odgovori na dva pitanja. Jedno od njih je – da li je poresko opterećenje rada u Srbiji previsoko? **Uporednom analizom sa drugim evropskim zemljama utvrdili smo da je poresko opterećenje rada, kada se uzme u obzir prosečna plata u Srbiji, nešto niže nego u drugim zemljama Evrope, kako zapadne tako i istočne. Međutim, isto tako smo pokazali da, kada se uzmu u obzir najniže zarade, poresko opterećenje rada u Srbiji je iznad proseka zapadnoevropskih zemalja, ali ne i istočnoevropskih suseda.** Glavni uzrok toga je nizak stepen progresivnosti u sistemu oporezivanja rada u Srbiji.

Drugo pitanje koje smo sebi postavili je da li je moguće reformisati sistem oporezivanja rada na način koji bi smanjio poresko opterećenje rada, a istovremeno imao prihodno neutralan efekat na budžet Republike Srbije? Smatramo da je odgovor na ovo pitanje pozitivan i nudimo i nekoliko kratkoročnih i srednjoročnih smernica. Verujemo da bi njihovo sprovođenje znatno smanjilo poresko opterećenje rada, pogotovu kada su u pitanju najniže zarade. Time bi se znatno doprinelo povećanju konkurentnosti srpske privrede i njenih proizvoda, povećanju privlačnosti Srbije za strane investiture, manjoj nezaposlenosti, kao i suzbijanju sive ekonomije.

Smernice za buduće reforme

Konačni cilj ovog rada je da pruži okvirne smernice o pravcu budućih kratkoročnih i srednjoročnih reformi vezanih za oporezivanje rada; precizna projekcija konkretnih fiskalnih efekata pojedinačnih mera je, nažalost, van dometa rada.

Kada su kratkoročne mere u pitanju, smatramo da do znatnog smanjenja poreskog opterećenja rada, pogotovu kada su najniže plate u pitanju, može doći kombinacijom sledećih mera:

- povećanje stope poreza na dodatu vrednost, čime bi se obezbedila sredstva za kompenzaciju smanjenih prihoda kao posledice
- smanjenja stopa socijalnih doprinosa
- u okviru ovih kratkoročnih mera, progresivnost oporezivanja rada bi se mogla dodatno povećati daljim smanjenjem socijalnih doprinosa i povećanjem neoporezivog dela zarade kao i stope poreza na zarade, s tim što bi se morao promeniti i *Zakon o finansiranju lokalnih samouprava*, tako da se smanji procenat (ali ne i ukupna suma) prihoda od poreza na zarade koji odlazi lokalnim samoupravama; **na ovaj način bi se moglo znatno smanjiti poresko opterećenje najnižih zarada.**

Kada su srednjoročne mere u pitanju, smatramo da bi - u kombinaciji sa ovim kratkoročnim merama - reforme trebalo da idu u pravcu:

- ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje i slučaj nezaposlenosti
- finansiranje sistema javnog zdravlja i naknada za nezaposlenost iz opštih poreskih prihoda
- povećanje prihoda od poreza na imovinu kroz uvođenje u sistem naplate sve imovine koja podleže njemu
- jačanja rada inspeksijskih sluzbi i poreske administracije u cilju suzbijanja “rada na crno” i “rada na sivo”.

1. Uvod

Da li je poresko opterećenje rada u Srbiji previsoko? Prema tvrdnjama mnogih privrednika, ekonomista, političara i analitičara odgovor je bez ikakve sumnje – da. Drugi stručnjaci opet tvrde da je ova teza neodrživa kada se poresko opterećenje rada uporedi sa sistemom u drugim zemljama. Prvi cilj ove studije je upravo da da jasan odgovor na ovo pitanje, pre svega kroz uporednu analizu sa drugim zemljama u Evropi, ali i u našem najbližem okruženju.

Nezavisno od toga kakav je odgovor na gore postavljeno pitanje, možemo sebi postaviti još jedno – Da li je moguće reformisati postojeći sistem oporezivanja rada u Srbiji na način koji bi smanjio poresko opterećenje rada? I da li je to moguće izvesti na način koji bi bio prihodno neutralan kada su u pitanju javne finansije (ili bi možda čak povećao javne prihode)? Odgovor na drugo pitanje je možda lakši nego na prvo – imajući u vidu trenutni nivo budžetskog deficita Republike Srbije i visok nivo javnog duga, predloge reforme koji bi smanjili javne prihode nije realno ni razmatrati u srednjem roku. Drugi cilj ove studije je, dakle, da ukaže na pravce reforme u poreskoj politici koji bi ispunili oba ova uslova – smanjili poresko opterećenje rada koje bi bilo kompenzovano povećanim poreskim opterećenjem drugih oblasti.

Konačno, a možda i najvažnije, potrebno je zapitati se zašto je uopšte važno smanjiti poresko opterećenje rada u Srbiji? Imajući u vidu da se na visoke stope poreza i doprinosa na rad najčešće (nekada i jedino) žale privrednici, prosečan pojedinac bi mogao pomisliti da bi od smanjenja ovih poreza i doprinosa jedinu ili najveću korist mogli imati privrednici i poslodavci. Međutim, stvarnost je mnogo složenija. Kroz poreski sistem, država direktno utiče na cenu rada i kapitala, a na ovaj način stimuliše ili destimuliše ekonomski rast, investicije i zapošljavanje. Što je poresko opterećenje rada veće, rad je skuplji; što je poresko opterećenje rada niže, cena rada je niža. Na ovaj način, poresko opterećenje rada bitno utiče na konkurentnost radne snage jedne zemlje kao što je Srbija.

U većini razvijenih evropskih zemalja, oporezivanje rada, odnosno dohotka, i kapitala, odnosno dobiti, bili su među preferiranim oblicima prikupljanja budžetskih prihoda tokom proteklog veka. Međutim, globalizacija svetske privrede, a pogotovo povećana mobilnost kapitala, omogućila je odliv kapitala i ekonomske aktivnosti u zemlje u kojima postoje bolji uslovi poslovanja, pre svega u vidu manjeg oporezivanja kapitala i rada. Ova činjenica je stvorila snažan pritisak ka povećanju konkurentnosti privreda pojedinih zemalja, pre svega kroz snižavanje oporezivanja kapitala, a zatim i oporezivanja rada.

Kroz smanjenje poreskog opterećenja rada, smanjuje se cena rada u jednoj zemlji kao što je Srbija, što je čini privlačnijom za strane, a i domaće investicije, stvarajući uslove za ekonomski rast i zapošljavanje. Koristi od manjeg oporezivanja rada na kraju imaju svi - i privrednici i radnici. U Evropskim zemljama je primetan postepen pad u poreskom opterećenju rada tokom protekle dve decenije, baš u cilju održanja ili povećanja

konkurentnosti radne snage. Bez ovakvih mera, evropske privrede rizikuju odlazak kapitala u druge zemlje gde su porezi na kapital i rad niži. Istovremeno, evropske zemlje pokušavaju da nađu alternativne poreske prihode preko kojih bi finansirali postojeće države blagostanja.

Cilj ove studije je da pokaže da je moguće smanjiti poresko opterećenje rada i to na način koji bi bio prihodno neutralan, a u isto vreme povećao konkurentnost srpske privrede. Ovim bi se stvorili *bolji uslovi* za veće investicije, privredni rast i zapošljavanje. Istovremeno, smanjenje poreskog opterećenja rada bi pozitivno uticalo i na neke druge hronične probleme srpskog društva, kao što je rad u sivoj zoni, gde radnici ne stižu brojna prava kroz penziona i zdravstveno osiguranje. Bitno je istaći da je ovo samo jedan od uslova koji utiču na konkurentnost celokupne srpske privrede i pozitivnog ili negativnog poslovnog ambijenta.

2. Postojeći sistem oporezivanja rada u Srbiji

Oporezivanje rada kroz obavezna plaćanja državi u Republici Srbiji se vrši preko poreza na zarade i različitih vrsta (obaveznih) socijalnih doprinosa. Iako doprinosi za socijalno osiguranje ne spadaju u poreze u striktnom smislu, oni jesu vrsta obaveznih plaćanja državi koja opterećuju cenu rada u jednoj zemlji na sličan način kao i porez na zarade. Osnovna razlika između ovih vrsta obaveznih plaćanja vezanih za rad jeste u tome što je namena sredstava od socijalnih doprinosa unapred određena, dok namena sredstava prikupljenih od poreza na zarade nije. Tako na osnovu uplaćenih doprinosa za socijalno osiguranje, uplatioci stižu određena prava. S druge strane, sredstva koja uplatioci uplaćuju na osnovu poreza na zarade služe za finansiranje opštih budžetskih rashoda i ne daju uplatiocu posebna prava.

Porez na zarade u Srbiji je regulisan *Zakonom o porezu na dohodak građana*. Do maja 2013. godine, zarade u Srbiji su bile oporezovane proporcionalno, uz poresku stopu od 12%, dok je osnovicu za obračun poreza predstavljala bruto zarada zaposlenog. Međutim, postoji i neoporezovani deo zarade, koji je do maja 2013. godine iznosio 8.766,00 dinara na mesečnom nivou. Promenama *Zakona o porezu na dohodak građana* iz maja 2013. godine, porez na zarade je smanjen na 10%, dok je neoporezovani deo zarade povećan na 11.000,00 mesečno. Dok se porez na zarade plaća u trenutku nastanka prihoda, odnosno zarade, *Zakonom o porezu na dohodak građana* predviđeno je i naknadno oporezivanje dohotka fizičkih lica čiji ukupni (neto) dohodak prelazi određenu granicu na godišnjem nivou i to samo onog dela koji prelazi tu granicu. Tako, u cilju utvrđivanja poreske osnovice za godišnji porez na dohodak, neoporezivim iznosom se smatra trostruka prosečna (bruto) zarada u Srbiji. Sav (neto) dohodak preko toga se oporezuje po stopi od 10%, dok se (neto) dohodak preko šestostruke prosečne (bruto) zarade u Srbiji oporezuje po stopi od 15%.

Kada su u pitanju **socijalni doprinosi**, na osnovu *Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje* u Srbiji **postoje tri vrste obaveznog socijalnog osiguranja: penziono-invalidsko osiguranje (PIO), zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti**. I u ovom slučaju, osnovicu za obračun doprinosa predstavlja bruto zarada zaposlenog, s tim što, za razliku od poreza na zarade, ne postoji neoporezivi iznos. Još jedna razlika leži u tome što porez na zaradu (bar u formalnom smislu) plaća zaposleni iz svoje (bruto) plate, a teret obaveznih socijalnih doprinosa za zaposlenog dele zaposleni i njegov poslodavac. Tako je, do maja 2013. godine, stopa doprinosa za **obavezno penziono-invalidsko osiguranje** iznosila 22% bruto plate zaposlenog, s tim što je 11% bilo na teret zaposlenog a 11% na teret poslodavca. Promenama *Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje* iz maja 2013. godine, stopa doprinosa za PIO je povećana na 24%, s tim što je stopa doprinosa koju plaća poslodavac ostala 11% a stopa koju plaća zaposleni povećana na 13%. Kada je u pitanju **obavezno zdravstveno osiguranje**, stopa doprinosa iznosi 12.3%, od čega se 6,15% računa na teret zaposlenog a preostalih 6,15% na teret poslodavca. Najniža stopa doprinosa plaća se za **osiguranje u slučaju nezaposlenosti** i iznosi 1,5%, od čega se 0.75% odlazi na teret zaposlenog, a 0.75% na teret poslodavca.

Važno je istaći da je podela na doprinose koje plaća poslodavac i one koje plaća zaposleni po mnogo čemu knjigovodstvene prirode, a u stvarnom životu fiktivna, jer u praksi radnik prima neto platu, a socijalne doprinose (bilo da su na teret poslodavca ili zaposlenog) kao i porez na zaradu administrira i državi uplaćuje poslodavac. Posledica toga je samo to da ono što se u zakonu definiše kao bruto plata zaposlenog ne predstavlja celokupan trošak zapošljavanja jednog radnika za poslodavca, već se na ovo moraju dodati i doprinosi koji se za zaposlenog naplaćuju na teret poslodavca. Zakonom definisana bruto plata zaposlenog se tako često naziva "bruto 1" (neto zarada + socijalni doprinosi na teret zaposlenog + porez na zaradu), dok se celokupna sredstva koja poslodavac mora da isplati po raznim osnovama za svakog zaposlenog pojedinca (neto plata + socijalni doprinosi na teret zaposlenog + socijalni doprinosi na teret poslodavca + porez na zaradu) nazivaju "bruto 2".

Sve ovo se može najbolje ilustrovati ako analiziramo troškove koje poslodavac ima prilikom zapošljavanja jednog radnika koji prima prosečnu (bruto 1) zaradu od 64.249,00 dinara, koliko je ona iznosila u aprilu 2013. godine prema Republičkom zavodu za statistiku. Ovo se može videti u tabeli 1.

Tabela 1: Troškovi rada za prosečnu zaradu u Srbiji, April 2013. godine

ZARADA ZAPOSLENOG (BRUTO 1)	64.249,00
Osnovica za obračun doprinosa	64.249,00
Poresko oslobođenje	8.776,00
Osnovica za obračun poreza	55.473,00

POREZI I DOPRINOSI NA TERET ZAPOSLENOG	18.157,33
Porez na zaradu	6.656,76
PIO	7.067,39
Zdravstveno	3.951,31
Nezaposlenost	481,87
DOPRINOSI NA TERET POSLODAVCA	11.500,57
PIO	7.067,39
Zdravstveno	3.951,31
Nezaposlenost	481,87
ZARADA ZAPOSLENOG BEZ POREZA I DOPRINOSA	46.091,67
NETO ZARADA ZA ISPLATU ZAPOSLENOM	46.091,67
SREDSTVA POTREBNA POSLODAVCU ZA TROŠKOVE ZAPOSLENOG (BRUTO 2)	75.749,57

Izvor: sopstveni proračun; prosečna bruto plata na osnovu računice Republičkog zavoda za statistiku.

Na osnovu ovako razloženih troškova rada, možemo izračunati efektivno opterećenje porezima i doprinosima (na teret poslodavca + zaposlenog) prosečne zarade u Srbiji, što je prikazano u tabeli 2.

Tabela 2: Efektivno opterećenje prosečne zarade

Efektivno opterećenje prosečne zarade	
% od neto zarade	64.3%
% od bruto zarade	46.2%
% od ukupnog troška rada	39.2%

Izvor: sopstveni proračun

Kao što se može videti, na jednu prosečnu (bruto) platu isplaćenu u Srbiji u aprilu 2013. godine, porezi i doprinosi su iznosili 64.3% neto plate koju zaposleni dobije ili 46.2% "bruto 1" plate. **Sa tačke gledišta poslodavca, međutim, najbitniji podatak je procenat sa kojim porezi i doprinosi učestvuju u ukupnim troškovima pojedinačnog radnika (bruto 2) – ova cifra iznosi 39.2%.**

3. Uporedna analiza: Da li je poresko opterećenje rada u Srbiji previsoko?

Da li je oporezivanje rada u Srbiji (porezi i doprinosi po zaposlenom) visoko, nisko, prenisko ili previsoko? Za poslodavca koji mora da snosi teret oporezivanja rada oni će verovatno uvek biti „previsoki“; s druge strane, za državu, u čije budžete se slivaju sredstva prikupljena od poreza i doprinosa, oporezivanje rada je možda i „prenisko“ u poređenju sa potrebama i rashodima budžeta i fondova socijalnog osiguranja. Dakle, može se reći da je odgovor na ovo pitanje delimično relativan. **Sa analitičke tačke gledišta, odgovor na pitanje da li je oporezivanje rada u Srbiji visoko, nisko ili negde oko proseka je najbolje potražiti u međunarodnim poređenjima.** Zbog različitih načina obračuna neto i bruto plata širom sveta, kao i razlikama u poreskim sistemima, bitno je koristiti istu osnovu za poređenje da bi ono imalo smisla. U ovu svrhu, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD), kao i mnogi drugi, koristi takozvani „**poreski klin**“ na zarade kao najmerodavnije sredstvo za uporedne analize. Poreski klin na zarade predstavlja procenat udela svih poreza i doprinosa u ukupnim troškovima rada (u slučaju Srbije, ukupni torškovi rada su jednaki “bruto 2” plati) i u slučaju Srbije iznosi 39.2% kada je u pitanju prosečna plata, kao što se može videti iz tabele 2.

3.1 Međunarodno poređenje poreskog opterećenja rada

U tabeli 3 je prikazan nivo poreskog klina u 30 evropskih zemalja, kao i u SAD. Prikazan je nivo poreskog klina kada je u pitanju prosečna zarada u svakoj od ovih zemalja, ali i nivo poreskog klina kada je u pitanju 67% prosečne zarade kao i 167% prosečne zarade. Na kraju tabele, izracunat je prosečni poreski kiln za sve nivoe primanja za stare zemlje-članice EU, tzv. EU-15 (Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Grčka, Holandija, Irska, Italija, Luksemburg, Nemačka, Portugalija, Španija, Švedska i Velika Britanija). Kada su nove zemlje-članice EU u pitanju, izračunata su dva proseka, jedan za tzv. EU-10 (Bugarska, Češka, Estonija, Letonija, Litvanija, Mađarska, Poljska, Rumunija, Slovačka i Slovenija) a drugi za tzv. EU-6 (Češka, Estonija, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija). Razlog za ovo leži u činjenici da je jedino za ovih 6 zemalja bilo moguće naći kompletne podatke, dok za ostale imamo delimične podatke, pa tako gde je moguće imamo proseke za EU-10, a gde nije za EU-6.

Zašto je bitno obratiti pažnju na nivo poreskog klina pri različitim nivoima primanja? Na ovaj način možemo utvrditi da li je oporezivanje rada u jednoj zemlji proporcionalno, progresivno ili regresivno. Kada bi poreski sistem u jednoj zemlji bio apsolutno proporcionalan (tj. kada ne bi bilo redistribucije od bogatih ka siromašnima), poreski klin bi bio isti za sve zarade. **Međutim, u većini zemalja postoji (veći ili manji) stepen progresivnog oporezivanja koji vrši redistribuciju od bogatijeg dela**

stanovništva ka siromašnijem, tako da poreski klin tipično raste zajedno sa nivoom primanja. Kada bi korelacija između visine poreskog klina i visine primanja bila negativna, tj. kada bi se poreski klin smanjivao na veće zarade, to bio bio znak regresivnog poreskog sistema, koji vrši redistribuciju od siromašnih ka bogatima. Osim ovoga, u tabeli su, za sva tri nivoa primanja, prikazane i istorijske promene u nivou poreskog klina, tj. nivo poreskog klina za 2000., 2007. i 2012. godinu. Na ovaj način se žele prikazati promene u opterećenju rada porezima i doprinosima tokom vremena, ali se mogu videti i bilo kakve promene u progresivnosti oporezivanja rada.

Tabela 3: Poreski klin na zarade, međunarodno poređenje

Zemlja	Poreski klin na deo prosečne zarade od								
	67%			100%			167%		
	2000.	2007.	2012.	2000.	2007.	2012.	2000.	2007.	2012.
Austrija	43.2	43.2	44.2	47.3	47.9	48.9	50.4	51.2	51.4
Belgija	51.3	49.9	50.5	57.1	55.7	56.0	62.6	60.8	61.0
Bugarska	-	-	33.9	40.0	32.4	33.6	-	-	-
Češka	41.3	38.7	39.3	42.6	42.0	42.4	44.8	44.6	44.9
Danska	40.8	38.0	37.0	44.1	39.5	38.6	51.4	48.5	45.1
Estonija	39.8	37.7	39.2	41.3	39.2	40.4	42.5	40.3	41.4
Finska	43.0	37.1	36.7	47.8	42.5	42.5	53.5	48.3	48.5
Francuska	43.7	46.4	47.1	50.4	49.8	50.2	52.4	53.5	54.0
Grčka	36.0	35.6	38.6	39.1	40.7	41.9	45.0	45.2	47.0
Holandija	42.2	33.3	33.2	40.0	38.0	38.6	44.9	41.8	42.3
Hrvatska	-	38.2	-	-	40.9	-	-	44.8	-
Irska	18.1	16.2	20.1	28.9	24.7	25.9	39.4	35.1	38.2
Italija	43.6	43.5	44.5	47.1	46.8	47.6	51.1	52.0	53.0
Letonija	-	-	43.4	-	-	44.2	-	-	-
Litvanija	-	-	38.9	-	-	40.7	-	-	-
Luksemburg	31.1	27.4	28.9	37.1	33.9	35.8	45.1	41.3	43.1
Mađarska	51.4	46.2	47.6	54.7	53.1	49.4	59.1	58.3	50.6
Nemačka	47.5	46.0	45.6	52.9	50.9	49.8	56.3	53.0	51.2
Norveška	35.1	34.0	34.3	38.6	37.3	37.6	45.2	43.0	43.2
Poljska	37.0	33.1	34.6	38.2	34.1	35.5	39.1	34.9	36.2
Portugalija	33.2	31.8	32.0	37.3	36.5	36.7	42.3	42.2	42.5

Rumunija	-	-	40.9	-	-	44.4	-	-	-
SAD	28.3	27.6	27.4	30.4	30.1	29.6	36.8	35.4	34.4
Slovenija	42.6	39.7	38.5	46.3	42.2	42.3	51.0	47.1	47.3
Slovačka	40.6	34.4	36.9	41.9	37.7	39.6	45.2	40.1	41.6
Srbija	-	38.6	38.5	44.6	39.2	39.2	-	39.8	39.7
Španija	34.8	34.3	37.0	38.6	38.3	41.4	41.0	41.6	43.6
Švedska	48.6	41.3	40.7	50.1	43.2	42.8	55.7	51.1	50.7
Švajcarska	19.5	18.6	18.6	22.4	21.5	21.5	27.0	26.1	26.0
Turska	39.1	35.0	36.1	40.4	37.4	38.2	35.0	40.2	41.6
Velika Britanija	29.1	29.1	28.2	32.6	32.4	32.3	35.8	36.9	38.1
Prosek – EU 15	39.08	36.9	37.6	43.4	41.4	41.9	48.5	46.8	47.3
Prosek – EU 6	42.1	38.3	39.4	44.2	41.4	41.6	47.0	44.2	43.7
Prosek–EU 10	-	-	39.3	-	-	41.3	-	-	-

Izvori: OECD; Nacionalni Statistički institute Bugarske; Kosi i Bojnec (2009); Household Outlook 2013.

Prva stvar koju možemo zaključiti iz tabele 3 je da **poresko opterećenje rada znatno varira**. Kada je u pitanju prosečna plata, tokom 2012. godine poresko opterećenje rada je bilo najniže u Irskoj, gde je poreski klin bio 25.9%, a najviše u Belgiji, u kojoj je poreski klin bio čak 56.0%. Dok su neke od najvećih Evropskih ekonomija imale veoma visok poreski klin na zarade – Francuska 50.2% a Nemačka 49.8% - druge su imale relativno nizak poreski klin na zarade – u slučaju Velike Britanije 32.3%. Skandinavске zemlje, poznate po velikodušnim državama blagostanja, nisu bile među zemljama sa najvišim poreskim opterećenjem rada.

Ovakve razlike se pre svega mogu objasniti različitim modelima država blagostanja, ali i različitim sistemima oporezivanja i finansiranja država blagostanja. Iako je poresko opterećenje rada u Nemačkoj bilo daleko veće nego u Velikoj Britaniji na primer, procenat javne potrošnje u BDP-u je bio manji u Nemačkoj (45.3% BDP; OECD) nego u Velikoj Britaniji (48.7% BDP; OECD) u 2011. godine. Velika Britanija, dakle, „zahvata“ više u raznim porezima, ali ima manje poresko opterećenje rada. **Jedan od bitnih razloga za ovakvo stanje leži u načinu finansiranja zdravstvenog sistema.** Dok se u Velikoj Britaniji zdravstveni sistem pre svega finansira iz opšteg oporezivanja, u Nemačkoj (kao i u Srbiji) zdravstveni sistem se uglavnom finansira kroz sistem socijalnog osiguranja i doprinosa koje plaćaju zaposleni. Ovakav model finansiranja zdravstvenog sistema nužno zahteva veće oporezivanje rada umesto,

na primer, oporezivanja potrošnje ili imovine kao načina finansiranja zdravstvenog sistema.

Uporedimo li stare države-članice Evropske Unije (EU-15) sa novim državama-članicama (EU-10 odnosno EU-6), možemo primetiti relativno male razlike u poreskom opterećenju rada – poreski klin na zarade za EU-15 je 41.9%, dok je u EU-10 on 41.3%, a u EU-6 iznosi 41.6%. Međutim, jedna vrlo interesantna razlika između starih i novih članica EU svakako postoji, a to je da su **niže zarade (u ovom slučaju 67% od prosečne) znatno više oporezovane u novim državama-članicama nego u starim** – tako je 2012. godine prosečni poreski klin na zarade u EU-10 bio 39.3%, u EU-6 39.4% dok je u EU-15 bio 37.6%. Kada su natprosečne zarade (167% prosečne) u pitanju, situacija je pak bila obrnuta – 2012. godine poreski klin u EU-15 je za ovaj nivo zarada u proseku bio 47.3% dok je u EU-6 bio 43.7%. Ovim fenomenom ćemo se detaljnije baviti u sledećem delu ovog rada.

Posmatrano sa vremenske tačke gledišta, primetan je generalni trend pada u poreskom opterećenju rada u evropskim zemljama, kao i u SAD, u periodu od 2000-2007. godine. Ovaj pad je bio izraženiji u novim zemljama članicama EU, pa je tako u proseku u EU-6 poreski klin na zarade 2007. godine bio 2,8% manji nego 2000. godine, dok je u EU-15 poreski klin opao za 2%. Prosečne vrednosti, međutim, prikrivaju neke znatne razlike između evropskih zemalja po ovom pitanju. Tako, u jednom broju zemalja je smanjenje poreskog opterećenja rada u periodu od 2000.-2007. bilo jako malo – u Velikoj Britaniji poreski klin na zarade se smanjio samo 0,2% a u Italiji i Španiji samo 0,3%. S druge strane, u jednom broju zemalja došlo je do radikalnog smanjenja poreskog klina – na primer, u Bugarskoj za 7,6%, u Švedskoj za 6,9%, a u Finskoj za 5,3%. Smanjenje opterećenja rada je bez sumnje bilo deo pokušaja da se poveća konkurentnost radne snage i na taj način podstaknu ekonomski rast, zapošljavanje i (strane) investicije. Imajući ovo, ali i kasniju ekonomsku krizu, u vidu, interesantno je primetiti da je Grčka bila jedna od retkih zemalja u kojoj je poresko opterećenje rada u ovom periodu poraslo – za 1,6%.

Nakon 2007. godine, primetan je ponovni rast u oporezivanju rada u velikom broju evropskih država, pa je tako prosečni poreski klin na zarade u EU-15 porastao za 0,5%, dok je u EU-6 porastao za 0,2%. Ovakav tok se pre svega može objasniti krizom javnih finansija koja je zahvatila najveći deo Evropske unije i Evrozone – suočene sa ekonomskom recesijom i eskalirajućim budžetskim deficitima, veliki broj evropskih država je pribegao većem oporezivanju, uključujući i oporezivanje rada. Dodatna potvrda za ovu tezu se može naći i u tome da su upravo one zemlje u kojima je kriza javnih finansija bila najdramatičnija imale i najveći rast u poreskom opterećenju rada – na primer, u Španiji je poreski klin na prosečnu zaradu porastao za 3.1% - dok je u zemljama gde je ekonomska recesija i kriza javnih finansija bila najmanje prisutna, poreski klin u mnogim slučajevima nastavio da pada – kao na primer u Nemačkoj, gde je u periodu od 2007.-2012. godine opao za dodatnih 1,1%.

Iako su ova poređenja i razlike između različitih evropskih zemalja interesantna sama po sebi, nas ipak pre svega najviše interesuje pitanje od koga smo počeli – **da li je poresko opterećenje rada u Srbiji visoko u poređenju sa drugim evropskim državama?** U tabeli 4 se nalazi sažeto poređenje prosečnog poreskog opterećenja rada u Srbiji u odnosu na proseke EU-15, EU-6 i EU-10.

Tabela 4: Međunarodno poređenje prosečnog poreskog opterećenja rada u Srbiji

Zemlja	Poreski klin na deo prosečne zarade od								
	67%			100%			167%		
	2000.	2007.	2012.	2000.	2007.	2012.	2000.	2007.	2012.
Srbija	-	38.6	38.5	44.6	39.2	39.2	-	39.8	39.7
Prosek – EU 15	39.08	36.9	37.6	43.4	41.4	41.9	48.5	46.8	47.3
Prosek – EU 6	42.1	38.3	39.4	44.2	41.4	41.6	47.0	44.2	43.7
Prosek – EU 10	-	-	39.3	-	-	41.3	-	-	-

Izvor: sopstveni proračun

Na osnovu ovakve uporedne analize, možemo zaključiti da **poresko opterećenje rada u Srbiji nije “previsoko”, bar kada se uporedi sa evropskim prosekom. Srbija svakako nema ni najviši nivo poreskog opterećenja rada u Evropi, ali ni najniži. Štaviše, iz tabele 4 se može videti da je poresko opterećenje rada u Srbiji ispod proseka, kako za stare države-članice (EU-15) tako i za nove države članice (EU-10 i EU-6).** Kada su u pitanju niže zarade (67% prosečne zarade) poreski klin u Srbiji je opet ispod proseka novih zemalja-članica EU, ali je malo iznad proseka starih zemalja-članica. Ova činjenica ne iznenađuje previše ako se ima u vidu da je u proseku poresko opterećenje rada na niže plate manje u starim zemljama članicama nego u novim. Srbija je definitivno ispod proseka i kada je u pitanju poresko opterećenje natprosečnih zarada, bilo da su u pitanju stare ili nove zemlje članice.

Istorijski gledano, Srbija samo delimično prati evropske trendove, ali u pozitivnom smislu. Poreski klin na prosečne zarade znatno je smanjen 2007. godine u odnosu na 2000., i to za 5.4%, što je treći najveći pad među zemljama analiziranim ovde u tom periodu. **Mada i sama pritisnuta ekonomskom recesijom i eskalirajućim deficitom, Srbija spada među retke evropske države u kojima nije došlo do povećanog poreskog opterećenja rada nakon početka ekonomske krize u Evropi.**

3.2 Međunarodno poređenje poreskog opterećenja najnižih zarada i progresivnosti oporezivanja rada

Međutim, da stvari u Srbiji ne stoje baš tako dobro kao što bi se iz dosadašnje analize moglo zaključiti moći ćemo da primetimo ako se vratimo pitanju poreskog opterećenja (naj)nižih zarada u Srbiji, kao i progresivnosti oporezivanja rada.

Već smo primetili da, iako je prosečan poreski klin na zarade malo veći u starim zemljama-članicama EU (EU-15) nego u novim zemljama-članicama (EU-10 i EU-6), isto se ne može reći i za zarade koje su ispod ili iznad proseka. U tabeli 5 je prikazan poreski klin za prosečne zarade, kao i one ispod proseka (67% prosečne) i iznad proseka (167% prosečne) za 2012. godinu. Osim toga, za svaku od navedenih zemalja, izračunata je i razlika između poreskog klina na zarade od 167% prosečne i 67% prosečne. Ovako dobijeni rezultati su indikator progresivnosti oporezivanja rada – kada bi ova razlika iznosila 0.0%, oporezivanje rada bi bilo proporcionalno, dok sve pozitivne vrednosti preko toga ukazuju na progresivnost u oporezivanju rada (negativne vrednosti, kada bi postojale, ukazivale bi na regresivnost oporezivanja rada).

Tabela 5: Poreski klin i progresivnost oporezivanja rada, međunarodno poređenje

Zemlja	Poreski klin na deo prosečne zarade od			Progresivnost (promena u procentu poreskog klina između 67% i 167%)
	67%	100%	167%	
Austrija	44.2	48.9	51.4	7.2
Belgija	50.5	56.0	61.0	10.5
Bugarska	33.9	33.6	-	-
Češka	39.3	42.4	44.9	5.6
Danska	37.0	38.6	45.1	8.1
Estonija	39.2	40.4	41.4	2.2
Finska	36.7	42.5	48.5	11.8
Francuska	47.1	50.2	54.0	6.9
Grčka	38.6	41.9	47.0	8.4
Holandija	33.2	38.6	42.3	9.1
Hrvatska	(38.2)	(40.9)	(44.8)	(6.6)

(2007)				
Irska	20.1	25.9	38.2	18.1
Italija	44.5	47.6	53.0	8.5
Letonija	43.4	44.2	-	-
Litvanija	38.9	40.7	-	-
Luksemburg	28.9	35.8	43.1	14.2
Mađarska	47.6	49.4	50.6	3.0
Nemačka	45.6	49.8	51.2	5.6
Norveška	34.3	37.6	43.2	8.9
Poljska	34.6	35.5	36.2	1.6
Portugalija	32.0	36.7	42.5	10.5
Rumunija	40.9	44.4	-	-
SAD	27.4	29.6	34.4	7.0
Slovenija	38.5	42.3	47.3	8.8
Slovačka	36.9	39.6	41.6	4.7
Srbija	38.5	39.2	39.7	1.2
Španija	37.0	41.4	43.6	6.6
Švedska	40.7	42.8	50.7	10.0
Švajcarska	18.6	21.5	26.0	7.4
Turska	36.1	38.2	41.6	5.5
Velika Britanija	28.2	32.3	38.1	9.9
Prosek – EU 15	37.6	41.9	47.3	9.7
Prosek – EU 6	39.4	41.6	43.7	4.3
Prosek – EU 10	39.3	41.3	-	-

Izvori: OECD; Nacionalni Statistički institute Bugarske; Kosi i Bojnec (2009); Household Outlook 2013.

Kada je u pitanju progresivnost oporezivanja rada, još jednom možemo primetiti šarolikost evropskih sistema oporezivanja rada. Irska prednjači kada je u pitanju progresivnost oporezivanja rada, gde je razlika između poreskog klina na zarade iznad i ispod proseka čak 18.1 poena, a slede Luksemburg (14.2) i Finska (11.8). Na osnovu izračunatih prosečnih vrednosti, možemo primetiti i da je oporezivanje rada u starim zemljama-članicama EU (EU-15) u proseku znatno progresivnije nego u novim zemljama članicama (EU-6), za koje postoje rezultati u ovom istraživanju – dok je prosečna razlika u poreskom klinu na zarade iznad i ispod proseka u starim zemljama-članicama 9.7, u novim zemljama-članicama (EU-6) je ona 4.3. Objašnjenje za ovakvo stanje se može naći među više faktora:

- istorijsko nasleđe kada je u pitanju oporezivanje rada;
- relativno nizak nivo poreskog morala u novim zemljama članicama zbog koga bi progresivniji sistemi oporezivanja doprineli mnogo većoj utaji poreza nego u starim zemljama članicama;
- manji kapaciteti poreskih administracija u novim zemljama članicama da administriraju kompleksnije sisteme progresivnog oporezivanja i spreče moguće utaje poreza.

Vraćajući se na slučaj Srbije, za nas je svakako najinteresantnije da se osvrnemo na to u kojim zemljama postoji najniža progresivnost oporezivanja rada. U tabeli 6 se nalazi sažeto poređenje prosečnog poreskog opterećenja rada u Srbiji u odnosu na proseke EU-15, EU-6 i EU-10, kao i isti indikator progresivnosti prikazan u tabeli 5.

Tabela 6: Međunarodno poređenje poreskog klina i progresivnosti oporezivanja u Srbiji

Zemlja	Poreski klin na deo prosečne zarade od			Progresivnost (promena u procentu poreskog klina između 67% i 167%)
	67%	100%	167%	
Srbija	38.5	39.2	39.7	1.2
Prosek – EU15	37.6	41.9	47.3	9.7
Prosek – EU6	39.4	41.6	43.7	4.3
Prosek – EU10	39.3	41.3	-	-

Izvor: sopstveni proračun

Od 27 zemalja za koje su prikupljeni potpuni podaci o oporezivanju rada u 2012. godini u okviru ove studije, Srbija se nalazi na zadnjem mestu po pitanju progresivnosti poreskog opterećenja rada. Sa razlikom od samo 1.2 između poreskog klina na 167% prosečne zarade i 67% prosečne zarade, oporezivanje rada u Srbiji je vrlo blizu proporcionalnog i nalazi se daleko ispod proseka kada su u pitanju i stare i nove zemlje članice EU.

Sama po sebi, ova činjenica nije obavezno loša. Kao što je već navedeno, progresivni poreski sistemi vrše redistribuciju od bogatijih članova društva ka siromašnijim. Da li je tako nešto poželjno ili ne, pitanje je društvenog konsenzusa oko uređenja društva u kome se živi i odnosa prema pitanjima socijalne pravde. U većini evropskih društava svakako postoji (kakav-takav) konsenzus da je neki stepen redistribucije između bogatih i siromašnih kroz poreski sistem poželjna stvar. Čak i u SAD, za koje se može reći da je taj konsenzus o poželjnosti redistribucije između bogatijih i siromašnijih slojeva u društvu znatno slabiji (ako se uopšte može i reći da ga ima) postoji znatno progresivnije poresko opterećenje rada nego u Srbiji.

Međutim, ono što je nesporno je da bi uvođenjem progresivnijeg sistema oporezivanja rada, Srbija mogla znatno da smanji poresko opterećenje najnižih zarada bez smanjivanja ukupnih poreskih prihoda. Na taj način bi se znatno povećala konkurentnost radno-intenzivnih privrednih grana u Srbiji, u kojima postoji i najžešća međunarodna konkurencija i stvorili uslovi za oživljavanje privredne proizvodnje, kao i povećanja privrednog rasta i privredne zaposlenosti.

Dakle, poresko opterećenje zarada ispod proseka bi lako moglo da se smanji, mada se na osnovu dosadašnje analize može videti da je na zarade u vrednosti od 67% prosečne, poreski klin u Srbiji nešto manji nego što je prosek u novim zemljama članicama EU iz istočne Evrope (EU-10 i EU-6). Istovremeno, malo je viši od proseka u starim zemljama članicama, ali to je slučaj u većini istočnoevropskih zemalja obuhvaćenih ovim pregledom. Sveukupan zaključak bi mogao biti – u Srbiji može bolje, ali nije ni loše.

Međutim, ovakav zaključak nije ni održiv ni opravdan ako se pozabavimo poreskim opterećenjem najnižih plata u Srbiji, na nivou od 33% i 50% prosečne zarade. U tabeli 7 je prikazan poreski klin na zarade u visini od 33%, 50% i 100% prosečne u 30 (uglavnom evropskih) zemalja, kao i indikator progresivnosti poreskog opterećenja rada. Tabela je preuzeta iz studije Svetske banke, čiji je naslov „*Da li se isplati raditi u formalnom sektoru u Srbiji?*“, a navedene vrednosti poreskog klina su iz 2008. godine.

Tabela 7: Poresko opterećenje najnižih zarada

Zemlja	Poreski klin na deo prosečne zarade od:			Progresivnost (promena u procentu poreskog klina između 33% i 100%)
	33%	50%	100%	
Švedska	41.8	44.6	47.9	6.1
Mađarska	39.5	43.4	54.1	14.6
Rumunija	37.9	39.9	42.4	4.5
BiH - Federacija	37.8	39.5	41.8	3.9
Srbija	36.7	38.0	39.3	2.6
Nemačka	36.3	43.0	51.5	15.2
Belgija	36.0	48.5	55.7	19.7
Litvanija	36.0	38.9	41.6	5.6
Finska	35.5	38.0	44.9	9.4
Češka	35.2	36.8	43.5	8.3
Bugarska	35.1	35.1	35.1	0.0
Poljska	35.0	37.4	39.6	4.6
Letonija	34.7	38.2	41.6	6.9
Grčka	34.4	34.4	41.5	7.1
Estonija	34.0	36.8	39.5	5.6
Austrija	33.5	39.8	48.5	15.0
Slovenija	32.9	35.0	42.9	10.0
Francuska	32.5	35.0	49.3	16.8
Holandija	32.1	37.5	45.1	13.0
Italija	31.5	36.7	45.8	14.3
Slovačka	31.4	33.2	38.8	7.4
BiH - Rep. Srpska	31.1	32.8	34.5	3.4
Makedonija	28.5	30.9	33.2	4.8
Portugalija	28.1	30.3	37.3	9.2
Španija	28.0	29.3	38.0	9.9
Norveška	27.5	31.1	37.5	10.0
Japan	26.0	27.3	29.5	3.5
SAD	22.6	25.7	30.1	7.5
Velika Britanija	19.9	26.6	32.8	12.9
Švajcarska	15.9	26.9	31.7	15.8
Irska	7.8	14.0	27.0	19.2

Izvor: World Bank (2010).

Na osnovu podataka prikazanih u ovoj tabeli, jasno se vidi da od 30 zemalja obuhvaćenih ovom analizom, Srbija je u 2008. godini bila peta po visini poreskog opterećenja zarada na nivou od 33% od prosečne, a na devetom mestu kada su u pitanju zarade na nivou od 50% prosečne.¹ Nedostatak progresivnosti u oporezivanju rada bitno doprinosi ovakvoj situaciji.² Još jedan bitan faktor je i zakonom propisana minimalna osnovica za plaćanje socijalnih doprinosa, koja je postavljena na nivou od 35% od prosečne bruto plate. Zaposleni koji prima platu koja je niža od 35% posto od prosečne je obavezan da plaća socijalne doprinose u istoj vrednosti kao i oni koji primaju platu od 35% prosečne. Treba istaći i to da u Srbiji ovakvo pravilo nije uvedeno bez razloga, već da bi se sprečilo izbegavanje plaćanja poreza i doprinosa kroz prijavljivanje zaposlenih na fiktivno niske plate, daleko niže od stvarno isplaćenih.

3.3 Regionalno poređenje poreskog opterećenja rada

Na kraju, korisno bi bilo uporediti poresko opterećenje rada u Srbiji sa nekim zemljama u okruženju, koje se mogu smatrati našim glavnim konkurentima, pogotovo kada je u pitanju privlačenje direktnih stranih investicija. U tabeli 8 su podaci koji su nam dostupni za zemlje iz našeg okruženja. Nažalost, za mnoge od njih je veoma teško doći do najnovijih relevantnih podataka, jer većina njih nije obuhvaćena međunarodnim pregledima kao što je onaj koji pravi OECD. Za ostale zemlje Balkana koje nisu članice EU (Albanija, BiH, Crna Gora i Makedonija ovde, uz Srbiju, nazvane B-5) najnoviji relevantni uporedni podaci su i dalje oni iz studije Arandarenko i Vukojević (2008). Ovome su dodati i dostupni podaci za Mađarsku, Hrvatsku i Tursku, na osnovu kojih je, uz Albaniju, BiH, Crnu Goru, Makedoniju i Srbiju izračunat prosek za B-7 zemlje.

¹ Činjenica je da je zakonom definisana minimalna zarada u Srbiji trenutno na nivou od oko 42% prosečne zarade, tako da se sa pravom može postaviti pitanje koliko je uopšte bitan nivo poreskog klina na zaradu koja predstavlja 33% prosečne. Međutim, zakonom o radu je omogućen rad sa nepunim radnim vremenom, tako da je sasvim moguće da neko sa nepunim radnim vremenom prima ovakvu, a i nižu, platu.

² Ovde je interesantno primetiti da, prema podacima navedenim u ovoj tabeli, Srbija nije najlošije pozicionirana među evropskim zemljama kada je u pitanju progresivnost poreskog opterećenja rada, bar kada je ovaj opseg plata u pitanju, već Bugarska, u kojoj je razlika između poreskog klina na 100% i 33% prosečne bruto plate – nula, tj. postoji proporcionalno poresko opterećenje rada.

Tabela 8: Poresko opterećenje rada, poređenje Srbije sa regionom

Zemlja	Poreski klin na deo prosečne zarade od:				Progresivnost (promena u procentu poreskog klina između 50% i 167%)	Progresivnost (promena u procentu poreskog klina između 67% i 167%)
	50%	67%	100%	167%		
Albanija	34.1	27.9	28.9	29.8	-4.3	1.9
BiH-Federacija	30.6	29.3	32.3	35.3	4.7	6.0
BiH-Rep. Srpska	31.7	31.6	32.5	33.2	1.5	1.6
Crna Gora	36.3	38.6	40.9	42.8	6.5	4.2
Hrvatska	-	38.2	40.9	44.8	-	6.6
Makedonija	44.9	37.6	38.5	39.2	-5.7	1.6
Srbija	37.6	38.4	39.2	39.7	2.1	1.3
Turska	-	35.0	37.4	40.2	-	5.2
Prosek-B5	35.9	33.9	35.4	36.7	0.8	2.8
Prosek-B7	-	34.6	36.3	38.1	-	3.5
Prosek-EU6	-	38.3	41.4	44.2	-	5.9
Prosek-EU15	-	36.9	41.4	46.8	-	9.9

Izvor: sopstveni proračun; OECD; World Bank (2010); World Bank (2008).

Prema ovim podacima, kada su u pitanju zarade na nivou od 50% od prosečne bruto zarade, poresko opterećenje rada je jedino u Makedoniji veće nego u Srbiji; slična je situacija i kada su drugi nivoi primanja u pitanju. **Može se primetiti i da je poresko opterećenje rada u Srbiji iznad proseka na svim nivoima primanja kada su u pitanju zemlje iz okruženja (B-5 i B-7), mada svakako nije najviše.** Kada se poredi progresivnost poreskih sistema, oporezivanje rada u Srbiji je najmanje progresivno kada se uporede plate na nivou od 167% i 67% prosečne plate. Međutim, isto ne važi kada se progresivnost oporezivanja rada uporedi u odnosu plata na nivou od 167% i 50% prosečne bruto plate. Tada možemo primetiti da zemlje kao što su Albanija i Makedonija imaju još veći problem i da u njihovim sistemima oporezivanja rada postoji znatno izraženiji stepen regresivnosti, bar kada se ovaj opseg zarada poredi.

3.4 Rekapitulacija: Da li je poresko opterećenje rada u Srbiji previsoko?

Zaključak dosadašnje uporedne analize je da, kada govorimo o prosečnom radniku sa prosečnom platom, nivo poreskog opterećenja rada nije iznad evropskog proseka. Štaviše, nivo poreskog opterećenja rada u Srbiji je nešto ispod proseka kako starih zemalja članica EU tako i novih. Situacija je malo drugačija kada Srbiju uporedimo sa ostalim zemljama regiona (bar na osnovu nama dostupnih podataka iz 2007 godine), jer možemo uočiti da je poresko opterećenje rada za prosečnog radnika sa prosečnom platom nešto iznad proseka u regionu. **Međutim, kada je u pitanju stepen poreskog opterećenja najnižih plata i plata ispod proseka, tu je Srbija u znatno lošijoj situaciji.** Prema pomenutoj studiji Svetske banke, Srbija se nalazi na petom mestu među razmatranim evropskim zemljama po visini poreskog opterećenja najnižih zarada (33% prosečne bruto plate), bar kada su podaci iz 2008. godine u pitanju, a na devetom mestu kada se posmatraju zarade na nivou 50% od prosečne.

Imajući u vidu da je poreski sistem u Srbiji među najmanje progresivnim u Evropi, nazire se i vrlo jasan način rešavanja ovog problema – uvođenjem progresivnijeg sistema oporezivanja rada, smanjilo bi se poresko opterećenje najnižih zarada. Ovo naravno nije i jedini, već jedan od brojnih načina, koji bi u paketu znatno mogli smanjiti ukupno poresko opterećenje rada u Srbiji, a koji će biti izloženi u ovom radu.

4. Ka nižem oporezivanju rada: moguće reforme

U ovom delu rada ćemo prvo analizirati dosadašnje reforme na polju oporezivanja rada, sprovedene od 2000. godine pa do maja 2013. godine. Jedan od zaključaka dosadašnje analize je bio da poresko opterećenje rada u Srbiji nije iznad evropskog proseka, kao ni proseka zemalja istočne Evrope. **Ipak, to ne znači da ne postoje dobri razlozi za dalje smanjenje oporezivanja rada, koje ćemo izložiti, kao i predložiti mere radi smanjenja sveukupnog poreskog opterećenja rada.** Glavni problem koji smo identifikovali, međutim, je previsoko oporezivanje najnižih zarada u Srbiji, kao i nedostatak progresivnosti u oporezivanju rada. U ovom delu rada ćemo pružiti smernice i za rešenje ovog problema.

4.1. Reforme sistema poreza i doprinosa u Srbiji od 2000. godine

Nakon promena 2000. godine, a u sklopu sveobuhvatnih ekonomskih reformi koje su usledile, došlo je i do važnih reformi u sistemu oporezivanja rada u Srbiji. Glavni efekat je bio znatno smanjenje oporezivanja rada od 2001. godine na dalje.

4.1.1. Reforme 2001. godine

Najobimnija reforma sistema oporezivanja rada sprovedena je 2001. godine, kada su bitno smanjene glavne stope socijalnih doprinosa, a neke i ukinute. Tako je stopa

doprinosa za PIO smanjena sa čak 32% na svega 19.6%. Doprinosi za zdravstveno osiguranje su smanjeni sa 19.4% na 11.9%, a doprinosi za slučaj nezaposlenosti sa 1.8% na 1.1%. Istovremeno su ukinuti doprinosi za solidarnu stambenu izgradnju kao i opštinski doprinos, koji su se obračunavali isključivo na teret poslodavca. Dok je stopa poreza na zarade ostala ista – 14% - proširena je poreska osnovica za njegov obračun uvođenjem toplog obroka u istu osnovicu, koji je do tada mogao da iznosi do 25% prosečne zarade i na taj način imao ulogu poreskog odbitka; istovremeno je uveden i porez na fond zarada od 3.5% na teret poslodavca. **Na ovaj način je poreski klin na zarade smanjen sa 44.6% na 41.8%.**

4.1.2. Reforme 2003. i 2004. godine

Zahvaljujući sve većem deficitu u fondovima obaveznog socijalnog osiguranja, u periodu nakon 2001. godine dolazi do blagog rasta stopa socijalnih doprinosa. Tako u maju 2003. godine dolazi do povećanja stope doprinosa za PIO sa 19.6% na 20.6%. Ovo je proizvelo i blago povećanje poreskog klina sa 41.8% na 42.5%.

Nešto više od godinu dana kasnije, u julu 2004. godine, dolazi do obimnijeg povećanja doprinosa socijalnog osiguranja:

- doprinosi za PIO su povećani sa 20.6% na 22.0%;
- doprinosi za zdravstveno osiguranje su povećani sa 11.9% na 12.3%;
- doprinos za slučaj nezaposlenosti je povećan sa 1.1% na 1.5%.

Istovremeno, da ne bi došlo do prekomernog povećanja poreskog opterećenja rada, ukinut je porez na fond zarada. **Zahvaljujući ovome, poreski klin na zarade je blago smanjen sa 42.5% na 42.2%.**

4.1.3. Reforme 2007. godine

Promene oporezivanja rada iz 2007. godine su imale cilj da smanje ukupno poresko opterećenje rada. Imajući u vidu konstantne i visoke deficite u fondovima obaveznog socijalnog osiguranja, jedini način da se ovo izvede je bio kroz smanjenje poreza na zarade. Tako je porez na zarade smanjen sa 14.0% na 12.0%, uz istovremeno uvođenje neoporezivog iznosa, koji je tada bio 5,000.00 dinara, i koji je trebalo usklađivati godišnje sa rastom cena. Istovremeno je i najniža osnovica za plaćanje doprinosa smanjena sa 40% prosečne (bruto) plate na 35%.

Ukupan efekat ovih promena je bio smanjenje poreskog klina na zarade sa 42.2% na 39.2%. Uvođenje neoporezivog dela plata je dovelo i do progresivnosti u oporezivanju rada.

U tabeli 1 su detaljno razloženi troškovi rada, u skladu sa propisima koji su važili nakon 2007, a do maja 2013. godine, kada dolazi do novih reformi sistema oporezivanja zarada.

4.1.4. Reforme iz maja 2013. godine

Promenama usvojenim krajem maja 2013. godine, doprinosi za PIO su povećani sa 22.0% na 24.0%, međutim ovo je ostvareno promenom stope doprinosa na teret zaposlenog sa 11.0% na 13.0%, dok su stope doprinosa za PIO na teret poslodavca ostale nepromenjene pa i dalje iznose 11.0%. Istovremeno, porez na zarade je smanjen sa 12.0% na 10.0%, dok je neoporezivi cenzus povećan sa 8,776.00 dinara na 11,000.00 dinara.

Ove reforme su predstavljene kao važan korak ka rasterećenju privrede i poslodavaca, kroz smanjene troškove rada. **Da li je to baš tako?** Kao što je poznato, *Zakonom o radu* je definisano da se u ugovorima o radu mora navesti iznos bruto, odnosno "bruto 1", plate, a ne neto plate. Imajući ovo u vidu, u tabeli 9 su detaljno razloženi troškovi rada za poslodavca po zaposlenom sa zaradom na nivou prosečne bruto plate u aprilu 2013. godine – troškovi rada su simulirani u skladu sa zakonskim pravilima koja su važila do kraja maja 2013. i onima koja su važila nakon toga.

Tabela 9: Troškovi rada za prosečnu zaradu u Srbiji, nakon reforme iz 2013. godine

	Do maja 2013. godine	Od maja 2013. godine
ZARADA ZAPOSLENOG (BRUTO 1)	64,249.00	64,249.00
Osnovica za obračun doprinosa	64,249.00	64,249.00
Poresko oslobođenje	8,776.00	11,000.00
Osnovica za obračun poreza	55,473.00	53,249.00
POREZI I DOPRINOSI NA TERET ZAPOSLENOG	18,157.33	18,110.45
Porez na zaradu	6,656.76	5,324.90
PIO	7,067.39	8,352.37
Zdravstveno	3,951.31	3,951.31
Nezaposlenost	481.87	481.87
DOPRINOSI NA TERET POSLODAVCA	11,500.57	11,500.57
PIO	7,067.39	7,067.39
Zdravstveno	3,951.31	3,951.31
Nezaposlenost	481.87	481.87
ZARADA ZAPOSLENOG BEZ POREZA I DOPRINOSA	46,091.67	46,138.55
NETO ZARADA ZA ISPLATU ZAPOSLENOM	46,091.67	46,138.55
SREDSTVA POTREBNA POSLODAVCU ZA TROŠKOVE ZAPOSLENOG (BRUTO 2)	75,749.57	75,749.57

Izvor: sopstveni proračun

Na osnovu ovako razloženih troškova rada, možemo izračunati efektivno opterećenje porezima i doprinosima (na teret poslodavca + zaposlenog) prosečne zarade u Srbiji, što je prikazano u tabeli 10.

Tabela 10: Efektivno opterećenje prosečne zarade (nakon zakonskih promena 2013. godine)

Efektivno opterećenje prosečne zarade	Do maja 2013. godine	Od maja 2013. godine
% od neto zarade	64.3%	64.2%
% od bruto zarade	46.2%	46.1%
% od ukupnog troska rada	39.2%	39.1%

Izvor: sopstveni proračun

Iz tabela 9 i 10, možemo zaključiti da su reforme iz maja 2013. godine dovele do smanjenja poreskog klina na prosečnu zarade od 0.1 poena. **Međutim, iz table 9 možemo jasno videti da se ukupni troškovi rada po zaposlenom nisu promenili ni za jedan dinar kada je u pitanju poslodavac.** Sredstva koja poslodavac mora da isplati po zaposlenom su ostala nepromenjena. **Jedine promene su se zapravo desile unutar "bruto 1" zarade, gde su povećani PIO doprinosi i smanjena stopa poreza na zarade uz povećani neoporezivi deo zarade doveli do preraspodele čiji je rezultat povećanje neto zarade zaposlenog od 46.88 dinara kada je u pitanju prosečna bruto zarada.** Jedini način da poslodavac prenese ovu uštedu na sebe bi bio da neto platu zaposlenog smanji za istu sumu tako što bi ih privoleo da potpišu novi ugovor na umanjenu "bruto 1" zaradu.

Situacija nije nista drugačija ni kada je minimalna zarada u pitanju. U tabelama 11 i 12 su prikazani isti podaci kada je u pitanju minimalna zarada, koja je u aprilu 2013. godine iznosila 27,370.73 dinara. **Iz njih možemo videti da je poreski klin na minimalne zarade smanjen nešto više, za 0.2 poena.**

Tabela 11: Troškovi rada za minimalnu zaradu u Srbiji, nakon reforme iz 2013. godine

Period	Do maja 2013. godine	Od maja 2013. godine
ZARADA ZAPOSLENOG (BRUTO 1)	27,370.73	27,370.73
Osnovica za obračun doprinosa	27,370.73	27,370.73
Poresko oslobođenje	8,776.00	11,000.00
Osnovica za obračun poreza	18,594.73	16,370.73
POREZI I DOPRINOSI NA TEREST ZAPOSLENOG	7,130.73	7,083.85
Porez na zaradu	2,231.37	1,637.07
PIO	3,010.78	3,558.19
Zdravstveno	1,683.30	1,683.30
Nezaposlenost	205.28	205.28
DOPRINOSI NA TERET POSLODAVCA	4,899.36	4,899.36
PIO	3,010.78	3,010.78
Zdravstveno	1,683.30	1,683.30
Nezaposlenost	205.28	205.28
ZARADA ZAPOSLENOG BEZ POREZA I DOPRINOSA	20,240.00	20,286.88
NETO ZARADA ZA ISPLATU ZAPOSLENOM	20,240.00	20,286.88
SREDSTVA POTREBNA POSLODAVCU ZA TROŠKOVE ZAPOSLENOG (BRUTO 2)	32,270.09	32,270.09

Izvor: sopstveni proračun

Tabela 12: Efektivno opterećenje minimalne zarade (nakon zakonskih promena 2013. godine)

Efektivno opterećenje prosečne zarade	Do maja 2013. godine	Od maja 2013. godine
% od neto zarade	59.4%	59.1%
% od bruto zarade	44.0%	43.8%
% od ukupnog troška rada	37.3%	37.1%

Izvor: sopstveni proračun

Imajući u vidu da su efekti na troškove rada minimalni, koja je zapravo bila svrha ove reforme? Ove promene su imale značajne efekte u jednoj drugoj sferi, koja se odnosi na prihode republičkog budžeta, kao i prihode lokalnih samouprava. Prvi su znatno povećani, a drugi znatno smanjeni.

4.1.5. Kratka digresija – kuda idu prihodi od oporezivanja rada?

Da bismo razumeli suštinu najnovije reforme oporezivanja rada, ali i da bismo mogli da razmotrimo alternative za moguće buduće kratkoročne i srednjoročne reforme u ovoj oblasti, potrebna nam je kratka digresija o tome kuda, zapravo, idu prihodi od oporezivanja rada.

Potrebno je istaći i jednu bitnu razliku između poreza i socijalnih doprinosa – dok prihodi od poreza (kao što je porez na zarade) nisu unapred i automatski raspoređeni, namena prihoda od socijalnih doprinosa jeste unapred određena i definisana.

PIO

Mada socijalni doprinosi za penziono-invalidsko osiguranje predstavljaju osnovu po kojoj današnji radnici stižu pravo na penziju na kraju svog radnog veka, ovako prikupljena sredstva služe za isplatu penzija postojećim penzionerima, koji su isto tako uplaćivali doprinose za PIO za vreme svog radnog veka. Socijalni doprinosi za PIO su, dakle, namenjeni za finansiranje tekućih izdataka Fonda PIO, čiji rashodi pre svega služe za isplatu penzija. U idealnoj situaciji, cilj ovako zamišljenog sistema je da se troškovi Fonda PIO finansiraju iz PIO doprinosa zaposlenih.

Kako funkcioniše ovako zamišljen sistem u Srbiji danas? Pogledamo li finansijski izveštaj Fonda PIO za 2012. godinu, možemo videti da socijalni doprinosi pokrivaju tek polovinu tekućih prihoda i rashoda Fonda, te da system u suštini i ne funkcioniše! U tabeli 13 je karatak pregled strukture prihoda i rashoda Fonda PIO u 2012. godini.

Tabela 13: pregled strukture prihoda i rashoda Fonda PIO u 2012. godini

	Prihodi (u 000 din.)	Rashodi (u 000 din.)	Učešće (%)
TEKUĆI PRIHODI	561,799,643		100.00
Socijalni doprinosi	280,987,559		50.02
Donacije i transferi	271,151,918		48.26
Transferi Ministarstva finansija i privrede	244,149,544		43.45
Transferi Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike	27,002,374		4.81
Ostali prihodi	9,660,166		1.72
TEKUĆI RASHODI		560,766,684	100.00
Osnovne penzije		473,684,288	84.47
Transferi RFZO-u za zdravstveno osiguranje korisnika PIO fonda		58,205,044	10.38
Ostala prava iz socijalnog osiguranja ³		20,666,883	3.69
Ostali rashodi ⁴		8,210,469	1.46

Izvor: Finansijski izveštaj Fonda PIO za 2012. godinu

³ Kao na primer naknade za negu i pomoć, za pogrebne troškove, za invalide, itd.

⁴ Kao na primer plate zaposlenih u Fondu PIO, korišćenje usluga i roba, kamate, itd.

Skoro polovina prihoda Fonda PIO čine budžetski transferi, koji omogućavaju isplatu penzija za tekuće penzionere. Ovakvom stanju znatno doprinosi visok stepen nezaposlenosti u Republici Srbiji, jednim delom i neplaćanje doprinosa za zaposlene koji nisu prijavljeni ("rad na crno") ali i opšta demografska struktura stanovništva. Treba istaći i da ovakva situacija nije jedinstveni problem Srbije, već i većine drugih evropskih zemalja, mada je problem finansiranja našeg penzionog sistema među akutnijima u Evropi.

RFZO

Javni zdravstveni sistem u Srbiji se finansira preko Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje Srbije (RFZO), u koji se uplaćuju doprinosi za zdravstveno osiguranje zaposlenih. Takođe, Fond PIO uplaćuje određena sredstva u RFZO na u vidu doprinosa za zdravstveno osiguranje osiguranika Fonda PIO (penzionera). U tabeli 14 su prikazani prihodi i rashodi RFZO za 2012. godinu.

Tabela 14: prihodi i rashodi RFZO za 2012. godinu

	Prihodi (u 000 din.)	Rashodi (u000 din.)	Učešće (%)
TEKUĆI PRIHODI	210,984,863		100.00
Doprinosi za zdravstveno osiguranje zaposlenih	148,000,000		70.15
Doprinosi Fonda PIO za osiguranje korisnika Fonda PIO (transfer)	55,068,323		26.10
Doprinosi Nacionalne službe za zapošljavanje za zdravstveno osiguranje nezaposlenih	2,541,001		1.20
Ostali budžetski transferi	1,213,478		0.58
Ostali prihodi	4,162,061		1.97
TEKUĆI RASHODI		209,595,341	100.00

Izvor: Finansijski izveštaj RFZO za 2012. godinu

Na prvi pogled, situacija u sistemu finansiranja RFZO-a preko sistema socijalnih doprinosa je mnogo bolja nego kada je u pitanju finansiranje Fonda PIO. Čak 70% prihoda RFZO potiču od doprinosa za zdravstveno osiguranje koje plaćaju zaposleni, dok 26.1% uplaćuje Fond PIO kao doprinos za zdravstveno osiguranje penzionera a 1.2% Nacionalna služba za zapošljavanje kao doprinos za zdravstveno osiguranje nezaposlenih. Direktni budžetski transferi su 0.58% prihoda RFZO. Međutim, ako se ima u vidu da oko polovine prihoda Fonda PIO i Nacionalne službe za zapošljavanje predstavljaju budžetski transferi, može se zaključiti da budžetski transferi u stvari predstavljaju oko 14% prihoda RFZO.

Međutim, kada govorimo o RFZO, pravo pitanje je koje grupe stanovništva finansiraju, odnosno subvencionišu, čiju zdravstvenu zaštitu? Poznato je da je odnos zaposlenih i penzionera u Srbiji oko 1:1, ali, kao što se vidi iz tabele 14, njihovo učešće u finansiranju RFZO nije ni približno ovom odnosu. Štaviše, polovinu sredstava koja uplaćuje Fond PIO opet izdvajaju zaposleni kroz doprinose za penziono osiguranje. Pri tom, logično je i pretpostaviti da su troškovi lečenja penzionera daleko veći od troškova lečenja zaposlenih. Na kraju, treba dodati da i druge kategorije stanovništva, kao što su nezaposleni koji se vode u evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje, isto imaju pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu. **Imajući sve ovo u vidu, postavlja se pitanje da li je primerenije sistem javnog zdravlja finansirati preko sistema socijalnih doprinosa ili opšteg poreza (uključujući tu i porez na zarade ali i druge oblike poreza, kao što je PDV ili porez na imovinu)?**

Nacionalna služba za zapošljavanje

Doprinosi za slučaj nezaposlenosti obezbeđuju radnicima dohodak, odnosno naknadu, u slučaju da ostanu bez posla, koju primaju preko Nacionalne službe za zapošljavanje. U tabeli 15 su predstavljeni prihodi i rashodi Nacionalne službe za zapošljavanje.

Tabela 15: prihodi i rashodi Nacionalne službe za zapošljavanje

	Prihodi	Rashodi	Učešće (%)
TEKUĆI PRIHODI	31,403,028,540.71		100.00
Doprinosi za slučaj nezaposlenosti	17,823,251,019.56		56.76
Budžetski transferi (republika + lokal)	13,173,267,222.02		41.95
Ostali prihodi	406,510,299.13		1.29
TEKUĆI RASHODI		30,646,330,345.86	100.00
Naknada za nezaposlenost i ostala davanja		26,972,427,161.62	88.01
Ostali rashodi		3,673,903,184.24	11.99

Izvor: Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2012. godinu.

I u ovom slučaju, vidimo da ovako zamišljen sistem funkcioniše loše, jer doprinosi za slučaj nezaposlenosti predstavljaju jedva polovinu potrebnih prihoda Nacionalne službe za zapošljavanje. Štaviše, ovako postavljen sistem je najslabiji upravo onda kada je najpotrebniji – što je nezaposlenih više, to je izvor prihoda za obezbeđivanje naknade za nezaposlenost manji, a broj korisnika veći, te je i deficit između prihoda od doprinosa i rashoda za naknade veći.

Porez na zarade

Prihodi od poreza na zarade nisu unapred i automatski raspoređeni, već služe za finansiranje opšte javne potrošnje. *Zakonom o finansiranju lokalnih samouprava* iz 2007. godine, predviđeno je da lokalnim samoupravama pripada 40% prihoda od poreza na zarade, dok ostatak pripada republičkom budžetu. Promenama ovog *Zakona* iz 2011. godine, predviđeno je da 80% prihoda od poreza na zarade pripadne lokalnim samoupravama, sa izuzetkom Beograda kome bi pripalo 70%.

4.1.6. Reforme iz maja 2013. godine, po drugi put

Imajući sve ovo u vidu, vratimo se ponovo pitanju šta je postignuto reformama iz maja 2013. godine? Pomenute promene *Zakona o finansiranju lokalnih samouprava* iz 2011. godine su znatno povećale deficit republičkog budžeta, u korist lokalnih samouprava. Prema nalazima Fiskalnog saveta, pošto su na lokalne samouprave preneti znatna nova sredstva, ali ne i odgovarajući deo nadležnosti, stvorena je 'fiskalna neravnoteža' između republičke i lokalnih vlasti i budžeta. Prema izveštaju Fiskalnog saveta (Fiskalni Savet 2012), ova neravnoteža je početkom 2013. godine iznosila oko 25 milijardi dinara na štetu republičkog budžeta.

Dok je smanjenje poreza na zarade i povećanje neoporezivog dela zarade smanjilo prihode pre svega lokalnih samouprava, i to za oko 20 milijardi dinara, povećanje stope doprinosa za PIO je povećalo prihode Fonda PIO za 27 milijardi. Republički budžet je zbog smanjenja poreza na zarade i povećanja neoporezivog dela zarade takođe izgubio oko 7 milijardi dinara prihoda, ali će zbog povećanja prihoda Fonda PIO potrebe za transfere iz budžeta ka fondu biti za toliko umanjene, te je neto dobitak Republičkog budžeta oko 20 milijardi dinara (Fiskalni Savet 2013).

Drugim rečima, suština promena u porezima i doprinosima iz maja 2013. godine je u stvari bila da se oko 20 milijardi dinara javnih prihoda prebaci sa lokalnih samouprava na republički budžet, i time već pomenuta 'fiskalna neravnoteža' između budžeta republičke i lokalnih samouprava svede na oko 5 milijardi dinara, a na taj način smanji deficit u budžetu republike.

4.2. Predlog budućih reformi

Buduće reforme sistema oporezivanja rada treba da imaju dva glavna cilja:

- smanjenje ukupnog poreskog opterećenja rada, tj. poreskog klina
- smanjenje ukupnog poreskog opterećenja najnižih zarada kroz progresivnije oporezivanje rada.

4.2.1. Ka smanjenju sveukupnog poreskog opterećenja rada

Dosadašnjom analizom sistema oporezivanja rada u Srbiji je utvrđeno da, kada se ima u vidu prosečna plata, poresko opterećenje rada u našoj zemlji nije iznad proseka kada se uporedi sa drugim evropskim zemljama, bilo da su one iz zapadne ili istočne Evrope. Štaviše, poresko opterećenje prosečne zarade u Srbiji je nešto ispod evropskog proseka.

Međutim, i pored ovoga postoje dobri razlozi zašto bi se trebalo potruditi da se poresko opterećenje rada u Srbiji smanji:

- smanjenje poreskog opterećenja rada **smanjuje jedinične troškove rada**, što opet smanjuje troškove proizvodnje i **čini srpske proizvode konkurentnijim**, kako na domaćem tako i na stranim tržištima;
- smanjenje oporezivanja rada **čini radnu snagu u Srbiji jeftinijom**, što opet **čini zapošljavanje dodatnih radnika privlačnijim**, te može **pozitivno uticati na smanjenje velike nezaposlenosti** koja postoji u Srbiji;
- **smanjenje troškova radne snage povećava konkurentnost Srbije** u odnosu na druge zemlje kada je u pitanju privlačenje stranih investicija, a srpsko tržište generalno **privlačnije za strane investiture**;
- smanjenje poreskog opterećenja rada **može znatno doprineti smanjenju sive ekonomije**, čije bi uvođenje u legalne tokove povećalo poreske prihode – empirijska istraživanja u Srbiji, ali i drugim zemljama istočne Evrope ukazuju na to da je stepen utaje poreza i sive ekonomije najprisutniji kada su u pitanju skriveni prihodi od rada, odnosno neregistrovane zarade. Razliku treba napraviti i između radnika koji nisu prijavljeni i za koje poslodavac ne plaća nikakve poreze i doprinose (tzv. “rad na crno”) i radnika koji su prijavljeni na jedan deo svoje plate na koji im poslodavac plaća poreze i doprinose dok im ostatak primanja nije evidentiran (tzv. “rad na sivo”). Kada su u pitanju radnici iz obe kategorije, smanjenje poreskog opterećenja rada bi učinilo izbegavanje plaćanja poreza i doprinosa manje privlačnim za poslodavce, dok bi istovremeno bilo teže opravdati takvo postupanje poslodavca pred zaposlenima, koji zbog toga uživaju manje sadašnje i buduće beneficije (pogotovu kada su u pitanju zaposleni koji rade na crno). Izbegavanje plaćanja poreza i doprinosa na zarade bi tako postalo i društveno manje prihvatljivo.

Imajući u vidu visok nivo deficita budžeta Republike Srbije kao i javnog duga, jasno je da je, bar za sada, preduslov za bilo kakvo smanjenje poreskog opterećenja rada to da se mora naći način da ovakva reforma ima prihodno neutralan efekat na republički budžet, tj. da se svako smanjenje prihoda od oporezivanja rada kompenzuje dodatnim приходima od nekog drugog vida oporezivanja. Tu se, pre svega, izdvaja mogućnost dodatnog oporezivanje

- potrošnje
- imovine
- dobiti

Imajući u vidu da je nivo **poreza na dobit** postalo jedno od glavnih oruđa u regionalnoj, evropskoj i svetskoj trci za većom poreskom konkurentnošću, a na taj način i konkurentnošću u privlačenju stranih investicija, prostor za ostvarivanje dodatnih poreskih prihoda ovim putem je izuzetno ograničen. Prema procenama Fiskalnog saveta, sa kojima se mi slažemo, povećanje poreza na dobit preko 15% bi bilo izuzetno kontraproduktivno kada je u pitanju privlačenje stranih investicija, a kroz to i budući privredni rast i potencijalno smanjenje nezaposlenosti. Međutim, postoji prostor za povećanje poreskih prihoda od ovog poreza kroz ukidanje ili smanjenje jednog broja poreskih izuzeća i/ili kredita.

Kada je u pitanju **porez na imovinu**, tu svakako postoji prostor za veće poreske prihode. Međutim, rešenje se ne nalazi nužno u povećanju postojećih stopa poreza na imovinu, već u uvođenju u sistem naplate ovog poreza sve imovine koja podleže njemu, a trenutno nije obuhvaćena njegovom naplatom. Kao što Fiskalni savet primećuje u jednoj svojoj analizi, rezultati popisa stanovništva iz 2011. godine ukazuju da u Srbiji postoji 3 miliona stambenih jedinica, dok je u poreskoj evidenciji tek 2 miliona stambenih jedinica registrovano i obuhvaćeno sistemom poreza na imovinu. **Povećanje prihoda na osnovu poreza na imovinu nije jednostavno ostvariti u kratkom roku – ovakve reforme bi se morale sprovesti na srednji i duži rok, jer zahtevaju ozbiljan i vremenski zahtevan rad na ažuriranju evidencije poreskih uprava.**

Ova analiza, kao i druge koje su se bavile ovom tematikom, najznačajniji prostor za kompenzaciono povećanje budžetskih prihoda (pogotovu na kratak rok) pre svega vide kroz povećano **oporezivanje potrošnje**, i to pre svega kroz povećanja **poreza na dodatu vrednost** (PDV). Ovakav pristup ima još nekoliko prednosti, koje možda nisu očigledne na prvi pogled, a mogu imati značajne pozitivne efekte:

- smanjenjem oporezivanja rada i kompenzacionim povećanjem PDV-a bi se **domaći proizvodi učinili konkurentnijim na domaćim tržištima**, jer bi se smanjili troškovi domaće proizvodnje
- istim potezom bi se **povećala konkurentnost i srpskog izvoza**, zbog smanjenih troškova proizvodnje
- ovim bi i investiranje u Srbiji, koje je naravno izuzeto od PDV-a, postalo privlačnije
- povećano oporezivanje potrošnje može uticati na smanjenje potrošnje i povećanje štednje, što **stvara prostor za dodatne investicije** u privredi
- smanjenje oporezivanja rada i kompenzaciono povećanje PDV-a bi **pozitivno uticalo na suzbijanje sive ekonomije** i povećanju poreskih prihoda na ovaj način – kao što smo već naglasili, poreske utaje su najčešće kada je u pitanju oporezivanje rada, gde ih ja najlakše izvesti i najteže dokazati, dok je utaju poreza najteže izvesti u sistemu PDV-a.

4.2.2. Ka smanjenju poreskog opterećenja najnižih zarada

Iako je poresko opterećenje rada nešto malo ispod Evropskog proseka kada je u pitanju prosečna plata u Srbiji, isto ne važi kada se pozabavimo i zaradama ispod proseka, kao što smo pokazali u prvom delu ove studije. Kada je u pitanju plata u vrednosti od 67% prosečne, poresko opterećenje rada (poreski kiln) je manje u Srbiji u odnosu na prosek zemalja istočne Evrope, ali veće u odnosu na prosek zemalja zapadne Evrope. Međutim, **kada se uzmu u obzir plate na nivou 50% i 33% prosečne, poresko opterećenje rada u Srbiji je među najvišima u Evropi.** Zbog ovih činjenica, važno je posvetiti posebnu pažnju smanjenju poreskog opterećenja najnižih zarada.

Smanjenje opšteg poreskog opterećenja rada bi svakako dovelo i do smanjenja poreskog opterećenja najnižih zarada. **Međutim, postoji značajan prostor za dodatno smanjenje poreskog opterećenja najnižih zarada,** bilo u sklopu sa opštim smanjenjem poreskog opterećenja rada, ali i bez njega, kroz preraspodelu poreskog tereta u postojećem sistemu sa najnižih plata ka onim višim. Analiza u prvom delu ove studije je utvrdila da je sistem oporezivanja rada u Srbiji među najmanje progresivnim u Evropi. Najprogresivniji sistemi oporezivanja rada postoje u zemljama zapadne Evrope, u kojima upravo zbog toga i postoji znatno manji poreski kiln na najniže zarade nego u Srbiji, ali i drugim zemljama istočne Evrope, koje nemaju tako razvijene sisteme progresivnog oporezivanja. **Dakle, značajan prostor za smanjenje poreskog opterećenja najnižih zarada leži upravo u uspostavljanju progresivnijeg oporezivanja rada.**

Kako se u Srbiji može doći do progresivnijeg oporezivanja rada? **U svim razvijenim zemljama, glavni instrument progresivnog oporezivanja rada je porez na zarade, jer je kroz njega najlakše uvesti različite stope oporezivanja za različite nivoe primanja.** U sistem socijalnih doprinosa je teško uvesti progresivnost, jer su oni predviđeni da budu proporcionalni, a ne redistributivni. Postoje dva pristupa (grubo rečeno) koja bi mogla poslužiti za uvođenje progresivnijeg sistema oporezivanja rada koja bi se oslanjala na porez na zarade.

Prvi pristup bi bio da se smanje postojeći doprinosi za socijalno osiguranje, a poveća porez na zarade, tako da ukupna masa poreskih prihoda i poreskog opterećenja rada ostane nepromenjena. Ovo bi dovelo do smanjenih prihoda Fonda PIO, RFZO i/ili Nacionalne službe za zapošljavanje, ali bi se ovo nadoknadilo kroz povećane budžetske transfere, za koje bi se sredstva obezbedila iz povećanog poreza na zarade. Progresivnost u oporezivanju zarada bi se pre svega mogla povećati: i) povećanjem neoporezivog iznosa zarade i/ili ii) uvođenjem jedne (ili više) dodatnih stopa poreza na zarade preko određenog nivoa. Broj potencijalnih opcija i kombinacija je vrlo veliki. Moguća su vrlo prosta rešenja sa relativno visokim neoporezivim delom plate i jedinstvenom stopom poreza na zaradu preko toga. S druge strane, moguća su i kompleksnija rešenja, koja bi se oslanjala na dve ili više dodatnih poreskih stopa za zarade preko određene granice.

Mana ovakvog rešenja je, naravno, što se dodatno urušava sistem finansiranja socijalnog osiguranja kroz doprinose, koje sve više postaje zavisno od budžetskih transfera, koji se finansiraju iz opšteg oporezivanja. Na ovakav način se u mnogo čemu i obesmišljava sistem socijalnog osiguranja. No, to ne znači da bi trebalo odustati od progresivnog oporezivanja rada kroz porez na zarade, već naprotiv, da bi trebalo razmotriti korisnost postojećeg sistema socijalnog osiguranja finansiranog kroz socijalne doprinose. Da ovaj sistem već funkcioniše sa velikim problemima se moglo videti iz prethodne diskusije, koja je pokazala da su svi, u većoj ili manjoj meri, već zavisni od budžetskih dotiranja radi finansiranja svojih obaveza.

Drugi pristup, za koji ćemo se u ovom radu zalagati, podrazumevao bi ukidanje postojećeg sistema zdravstvenog osiguranja i osiguranja od nezaposlenosti, kao i odgovarajućih doprinosa. Jedan deo ovako otvorenog prostora bi se mogao iskoristiti i za povećanje doprinosa za PIO, čime bi se popravila održivost finansiranja Fonda PIO. Međutim, najveći (možda i ceo) prostor za oporezivanje koji bi se na ovaj način otvorio bi mogao da se iskoristi za oporezivanje kroz porez na zarade, u skladu sa gore navedenim mogućim alternativama.

Sredstva prikupljena od poreza na zarade (kao i od eventualno povećane stope PDV-a i drugih opštih poreza koji bi se mogli povećati kao kompenzacija za manje oporezivanje rada) bi se onda mogla koristiti za finansiranje javnog sistema zdravstvene zaštite kao i naknada za nezaposlenost koje isplaćuje Nacionalna služba za zapošljavanje. Treba napomenuti da ovakvo rešenje ni po čemu nije 'revolucionarno'. U Evropi, a i u mnogim drugim delovima sveta, postoje dva ustaljena načina finansiranja javnog zdravstva. Postojeći način finansiranja zdravstvenog sistema u Srbiji kroz doprinose i socijalno osiguranje je poznat kao "Bizmarkov model", i koristi se u mnogim zemljama Evrope, uključujući i Nemačku. Međutim, od polovine prošlog veka, znatan broj evropskih zemalja prelazi na takozvani "Beveridžov model" finansiranja javnog zdravstva iz opštih poreskih prihoda (Velika Britanija od 1946. godine, skandinavske zemlje od 1970-ih, a Italija, Španija, Portugalija i Grčka od 1980-ih).

Finansiranje sistema javnog zdravlja iz opštih poreskih prihoda ima još nekoliko prednosti. Cilj svakog uspešnog sistema javnog zdravlja je obuhvaćenost cele populacije. U zdravstvenim sistemima koji se finansiraju iz opštih poreza, kao što je britanski, pravo na lečenje u sistemu javnog zdravstva je univerzalno, što automatski znači da je cela populacija obuhvaćena. Međutim, u sistemima kao što je naš, pristup lečenju kroz javni zdravstveni sistem nije automatski, već zahteva osnovu po kojoj se to pravo stiče (kroz doprinose zaposlenih, preko doprinosa koje za penzionere uplaćuje Fond PIO, doprinose koje za nezaposlene plaća Nacionalna služba za zapošljavanje, itd). Ovo ima dve bitne posledice:

- postoji određen broj ljudi koji nemaju pravo na lečenje u javnom zdravstvenom sistemu (obično su to najsiromašniji, najslabije obrazovani i određene ugrožene grupe stanovništva);

- potrebno je voditi evidenciju toga ko ima, a ko nema pravo na lečenje u sistemu javnog zdravstva, po kojoj osnovi, itd., **što stvara znatne administrativne troškove** (finansijske i vremenske), kako za državnu administraciju, tako i za poslodavce i građane (svako ko je u Srbiji imao iskustva sa overavanjem i neoveravanjem zdravstvenih knjižica će vrlo dobro razumeti ovo); **prelaskom na sistem finansiranja javne zdravstvene zaštite iz opštih poreza bi potreba za ovakvim administriranjem nestala, što bi dovelo do znatnih ušteda.**

Poseban problem predstavljaju zarade manje od 35% prosečne plate, imajući u vidu da u Srbiji postoji minimalna osnovica za plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje, koja je trenutno postavljena na 35% prosečne plate. Kao što je već navedeno, ova minimalna osnovica je uvedena da bi se sprečilo izbegavanje plaćanja doprinosa kroz prijavljivanje radnika na fiktivno niske plate. Međutim, prema studiji koju je izradila Svetska banka (World Bank 2010), ovakav sistem destimuliše legalan rad sa nepunim radnim vremenom, jer u nekim situacijama (kada radnik ima jako mali broj radnih sati) dolazi do situacije da poslodavac više plaća za doprinose zaposlenog nego što je neto plata zaposlenog. Dokle god postoji ovako definisana minimalna osnovica, neće biti moguće smanjiti poreski klin na najniže zarade. Jedino moguće rešenje je da se ukine minimalna osnovica, koja bi se usklađivala sa brojem sati rada, što je praksa u većini evropskih zemalja, uključujući i neke iz susedstva. Ovo bi naravno otvorilo prostor za prijavljivanje radnika na fiktivno niske plate, što mnogi poslodavci već i rade, isplaćujući radnicima neregistrovana primanja ("rad na sivo"). Iz tog razloga, za ovako nešto bi bilo neophodno znatno pojačati rad nadležnih inspeksijskih organa.

5. Zaključak

Na početku ovog rada postavili smo sebi nekoliko pitanja. Jedno od njih je bilo – da li je poresko opterećenje rada u Srbiji previsoko? **Uporednom analizom sa drugim evropskim zemljama utvrdili smo da je poresko opterećenje rada, kada se uzme u obzir prosečna plata u Srbiji, nešto niže nego u drugim zemljama Evrope, kako zapadne tako i istočne. Međutim, isto tako smo pokazali da, kada se uzmu u obzir najniže zarade, poresko opterećenje rada u Srbiji je iznad proseka zapadnoevropskih zemalja, ali ne i istočnoevropskih suseda.** Glavni uzrok toga je nizak stepen progresivnosti u sistemu oporezivanja rada u Srbiji.

Drugo pitanje koje smo sebi postavili je da li je moguće reformisati sistem oporezivanja rada na način koji bi smanjio poresko opterećenje rada, a istovremeno imao prihodno neutralan efekat na budžet Republike Srbije? Smatramo da je odgovor na ovo pitanje pozitivan, i, u sklopu ovog zaključka nudimo i nekoliko kratkoročnih i srednjoročnih smernica. Verujemo da bi njihovo sprovođenje znatno smanjilo poresko opterećenje rada, pogotovu kada su u pitanju najniže zarade. Time bi se znatno doprinelo povećanju

konkurentnosti srpske privrede i njenih proizvoda, povećanju privlačnosti Srbije za strane investiture, manjoj nezaposlenosti, kao i suzbijanju sive ekonomije.

Smernice za buduće reforme

Konačni cilj ovog rada je da pruži okvirne smernice o pravcu budućih kratkoročnih i srednjoročnih reformi vezanih za oporezivanje rada; precizna projekcija konkretnih fiskalnih efekata pojedinačnih mera je, nažalost, van dometa rada.

Kada su kratkoročne mere u pitanju, smatramo da do znatnog smanjenja poreskog opterećenja rada, pogotovu kada su najniže plate u pitanju, može doći kombinacijom sledećih mera:

- povećanje stope poreza na dodatu vrednost, čime bi se obezbedila sredstva za kompenzaciju smanjenih prihoda kao posledice
- smanjenja stopa socijalnih doprinosa
- u okviru ovih kratkoročnih mera, progresivnost oporezivanja rada bi se mogla dodatno povećati daljim smanjenjem socijalnih doprinosa i povećanjem neoporezivog dela zarade kao i stope poreza na zarade, s tim što bi se morao promeniti i *Zakon o finansiranju lokalnih samouprava*, tako da se smanji procenat (ali ne i ukupna suma) prihoda od poreza na zarade koji odlazi lokalnim samoupravama.

Kada su srednjoročne mere u pitanju, smatramo da bi - u kombinaciji sa ovim kratkoročnim merama - reforme trebalo da idu u pravcu:

- ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje i slučaj nezaposlenosti
- finansiranje sistema javnog zdravlja i naknada za nezaposlenost iz opštih poreskih prihoda
- povećanje prihoda od poreza na imovinu kroz uvođenje u sistem naplate sve imovine koja podleže njemu
- jačanja rada inspeksijskih službi i poreske administracije u cilju suzbijanja "rada na crno" i "rada na sivo".

Bibliografija

Radovi konsultovani tokom pisanja ove studije.

1. Altiparmakov, N. (2011) "Napлата i raspodela poreza na zarade u Srbiji: pogled unapred", *Kvartalni monitor*, broj 23, Beograd
2. Arandarenko M. i S. Avlijaš (2011) *Uticao krize na zarade u Republici Srbiji*, International Labor Organization, Budapest
3. Arsić, M. (2010) "Podsticanje investicija i zapošljavanja u Srbiji: subvencije versus unapređenje poslovnog ambijenta", *Kvartalni monitor*, broj 23, Beograd
4. Arsić, M., N. Altiparmakov, S. Randelović, A. Bučić, D. Vasiljević i T. Levitas (2010) *Poreska politika u Srbiji – pogled unapred*, Fond za razvoj ekonomske nauke, Beograd
5. Bajec, J., P. Petrović, S. Stamenković i dr., (2010) *Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020*, Fond za razvoj ekonomske nauke i Ekonomski institut, Beograd
6. Betcherman, D., M. Arandarenko i V. Vukojević (2008) *Labor costs and Labor taxes in the Western Balkans*, World Bank, Washington
7. Clasen J., D. Clegg and J. Kvist (2012) *European Labour market policies in (the) crisis*, Working paper, European Trade Union Institute
8. Clauwaert, S. i I. Schomann (2012) *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, Working paper, European Trade Union Institute
9. CLDS (2012) *Politike za povećanje zaposlenosti i konkurentnosti radne snage*, Centar za liberalno-demokratske studije
10. Fiskalni Savet (2012) *Predlog mera fiskalne konsolidacije 2012-2016 godine*, Fiskalni Savet Republike Srbije
11. Fiskalni Savet (2013) *Ocena seta poreskih zakona*, Fiskalni Savet Republike Srbije
12. ILO (2013) *Global Wage Report 2012/13*, International Labor Organization, Geneva
13. Kosi, T. i Š. Bojnec (2009) *Level and Progressibility of Labour Income Taxation in Slovenia and Croatia*, Conference paper, 7th International Conference «Economic Integration, Competition and Cooperation», 2-3 April, 2009, Opatija, University of Rijeka – Faculty of Economics
14. NSZ (2012) *Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2012. godinu*, Nacionalna služba za zapošljavanje, Beograd
15. OECD (2010) *Tax policy reform and economic growth*, OECD Tax Policy Studies
16. Randelović, S. (2011) "Smanjenje poreske evazije na rad kao instrument fiskalne konsolidacije?", *Kvartalni monitor*, broj 25-26, Beograd
17. RF-PIO (2012) *Finansijski izveštaj Republičkog fonda Penziono-invalidskog osiguranja za 2012. godinu*, Republičkog fonda Penziono-invalidskog osiguranja, Beograd
18. RFZO (2012) *Izveštaj o finansijskom poslovanju Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje za 2012. godinu*, Republički fond za zdravstveno osiguranje, Beograd
19. World Bank (2010), Does formal work pay in Serbia? The role of labor taxes and social benefit design in providing disincentives for formal work, World Bank, Washington