



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНА НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ДОПРИНОСИМА ЗА ОБАВЕЗНО СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ И ЗАКОНА О ПОРЕЗУ НА ДОХОДАК ГРАЂАНА

Предложене законске измене којима се прописује привремено ослобађање послодаваца од плаћања дела пореза и доприноса на зараде новозапослених радника – нису у складу са добром пореском праксом. Нацрти предложених измена Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање и Закона о порезу на доходак грађана прописују ослобађање послодаваца од обавезе уплате дела пореза и доприноса на зараде (од 65% до 75%) за новозапослене раднике у периоду од јуна 2014. до јуна 2016. године.¹ Идеја законодавца је да поменуте олакшице за новозапослене раднике стимулишу легализовање постојећих радника који раде у сивој зони и подстакну повећање страних инвестиција у Србији. Међутим, изабрани механизам за остваривање ових циљева није у складу са добром пореском праксом јер ће створити дисторзије између пореског третмана тренутно запослених радника и новозапослених радника у наредне две године.

Предложене пореске олакшице за новозапослене раднике неће осетније помоћи решавању проблема високе незапослености. У контексту предложених пореских олакшица драгоцено је искуство из маја 2011. година када је Влада Србије такође прописала дискриминаторне пореске олакшице за новозапослене раднике, при чему је дејство олакшица орочено на 12 месеци. Фискални савет је и тада упозоравао да су предложене пореске олакшице дискриминаторне природе, да нису у складу са добром и предвидивом пореском политиком и да неће резултовати осетнијим повећањем запослености.² Одсуство позитивних трендова код динамике броја запослених радника, као и стопе незапослености, у периоду након усвајања пореских олакшица маја 2011. године потврђује утемељеност негативног става према оваквом виду пореских олакшица.³

¹ Послодавци који запосле до 10 радника бивају ослобођени 65% пореза и доприноса на зараде, 70% до 100 новозапослених радника и 75% ослобођења за преко 100 новозапослених радника.

² За више детаља видети извештај Фискалног савета „Анализа фискалних ефеката Уредбе о подстицању запошљавања Владе Републике Србије“, 17. мај 2011. године

³ Позитивно је што се предложеним изменама закона укидају постојеће дискриминаторне пореске олакшице за запошљавање нових радника, попут олакшица за запошљавање радника млађих од 30 или старијих од 45 година.

Висока стопе незапослености у Србији, као и у већини земаља региона, је структурне природе и захтева адекватне мере структурних реформи попут унапређења радног законодавства, побољшања услова пословања и повећања конкурентности домаће привреде.⁴ Са становишта пореске политике евентуално смањење доприноса за социјално осигурање за све раднике (и постојеће и новозапослене) би могло делотворно утицати на ново запошљавање у наредном периоду, али би оваква мера захтевала уштеде еквивалентног обима на преосталим упоредивим ставкама јавних финансија – расходима за пензије, расходима за плате и приходима од пореза на додату вредност.⁵ Сива економија, која се у Србији процењује на преко 30% БДП, представља не само извор буџетских проблема већ и озбиљно угрожава одрживи привредни развој јер фирме које послују легално бивају истиснуте од стране фирми које нелегално послују у сивој зони. Важно је нагласити да приликом сузбијања сиве економије, ефикасно деловање пореских власти и репресивне мере попут правовременог откривања и адекватног кажњавања пореских утаја – немају алтернативу. У овом контексту, апсолутно је кључно унапредити и оснажити капацитете Пореске управе у наредном периоду.

Предложене пореске олакшице за новозапослене раднике произвешће маргинално смањење јавних прихода. Као што смо поменули, није реалистично очекивати да ће предложене пореске олакшице (саме по себи) довести до осетнијег преласка радника из сиве зоне у легалне токове нити до осетнијег повећања стопе запослености. Отуда није реалистично очекивати ни повећање јавних прихода по овом основу. Међутим, будући да и током непромењеног нивоа укупне запослености тржиште рада пролази кроз регуларне флукуације (успешне фирме запошљавају нове раднике док неуспешне фирме отпуштају радника), може се очекивати маргиналан губитак јавних прихода – јер ће поједине успешне фирме које су иначе планирале да запосле нове раднике у наредне две година сада остварити додатне пореске бенифиције. Веома је важно адекватно пратити примену предложених пореских олакшица како би се спречиле евентуалне злоупотребе и осетнији губици јавних прихода.⁶ У овом контексту позитивно је што законске измене прописују да пореске олакшице није могуће користити за лица која нису била пријављена код Националне службе за запошљавање или су остваривала опорезиве приходе у последњих шест месеци, јер ће ово одредбе у највећој мери спречити могућности за злоупотребе.

Предложено смањење доприноса за здравствено осигурање и еквивалентно повећање доприноса за пензијско осигурање представља изнуђено краткорочно решење које ће омогућити смањење дефицита на Републичком нивоу. Нацрт закона о изменама и допунама Закона о обавезним доприносима за социјално

⁴ За више детаља видети извештај Међународног монетарног фонда из јула 2013. године – *Republic of Serbia – Article IV Consultation, Improving the labor Market: Challenges and Options*.

⁵ За више детаља о могућностима општег смањења пореза и доприноса на зараде видети извештај Фискалног савета „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године“, Поглавље 12 – Реформа пореског система.

⁶ До сада нису евидентирани осетнији покушаји злоупотреба сличних пореских олакшица за новозапослене радника из маја месеца 2011. године.

осигурање прописује повећање стопе пензијских доприноса са 24 на 26% и еквивалентно смањење стопе доприноса за здравство са 12,3 на 10,3%. Предложене измене неће променити постојећи ниво фискалног оптерећења зарада и самим тим неће утицати на привредну активност. Овим изменама се прописује повећање изворних средстава Фонда за пензијско и инвалидско осигурање и еквивалентно смањење изворних средстава Фонда за здравствено осигурање. Будући да су финансије Фонда за здравствено осигурање биле избалансиране или у благом суфициту у протеклом периоду, смањење изворних прихода Фонда ће омогућити да се потенцијалне уштеде и рационализације будућег пословања Фонда, пре свега у виду планирано смањење зарада од 10%, директно пресликају у смањење дефицита на Републичком нивоу и самим тим на смањење дефицита опште државе. Фискални савет сугерише да се проблем финансирања здравствене заштите, као и организације система здравственог осигурања у целини, реши на системски и предвидив начин у наредном периоду, уместо ад-хок промена стопа доприноса.