

FS Istraživački papir

13/03

Da li su fiskalni nameti na zarade u Srbiji
regresivni?

Nikola Altiparmakov, Fiskalni savet, Republika Srbija

FISKALNI SAVET – REPUBLIKA SRBIJA

Da li su fiskalni nameti na zarade u Srbiji regresivni?

Nikola Altiparmakov¹

Apstrakt: Dva prioriteta ekonomske politike u Srbiji u narednom periodu biće odlučna borba protiv izuzetno visoke nezaposlenosti i sveobuhvatna reforma poreza na dohodak građana. Otuda postoji potreba za temeljnom analizom visine i strukture fiskalnih nameta (poreza i doprinosa) na zarade – jer je validna dijagnoza problema neophodan preduslov za usvajanje delotvorne terapije. Pozitivna ekonomska analiza je naročito važna u slučaju optimalnog fiskalnog tretmana zarada, jer se u ovom segmentu politički i ideoloških aspekti često mešaju sa ekonomskim činjenicama. Ova studija iznosi statističke podatke i ekonomske analize koje opovrgavaju tvrdnje jednog dela stručne javnosti da su fiskalni nameti na zarade u Srbiji regresivni. Fiskalne namete na zarade u periodu od 2001. do 2006. godine ocenjujemo kao proporcionalne, odnosno blago progresivne u periodu nakon 2007. godine. Postoje opravdani socio-ekonomski razlozi da se poveća progresivnost poreza na zarade u narednom periodu. Međutim, pokušaji da se progresivnost poveća putem uvođenja sintetičkog poreza na dohodak sa višestrukim poreskim stopama – izvesno bi bili kontraproduktivni. Optimalan pristup povećanju progresivnosti je zadržavanje postojećeg *flat-tax* sistema sa jednom poreskom stopom - uz značajno povećanje iznosa neoporezivog cenzusa i eventualno povećanje poreske stope.

Ključne reči: poreska pravičnost, porezi i doprinosi na zarade, regresivnost

Abstract: The two priorities of economic policy in Serbia in the coming period will be a decisive action to bring down the extremely high unemployment rate and systemic personal income tax reform. Thus, there exists a need to thoroughly analyze the magnitude and structure of fiscal burden (wage tax and social contributions) on wages – since valid diagnosis of a problem is a precondition for adopting an appropriate remedy. Positive economic analysis is especially important when discussing optimal tax treatment of workers' wages, since political and ideological preconceptions often get mixed with economic reality in this case. This article presents statistical data and economic analysis that challenge some professional views that have characterized fiscal burden on wages in Serbia as regressive. Fiscal burden on wages in the period 2001 to 2006 can be best described as proportional, and slightly progressive in the period 2007 to date. There exist valid socio-economic arguments in support of more progressive wage taxation in the coming period. However, attempts to increase progressivity by introducing multiple-rate global personal income tax system – would clearly be counterproductive. Optimal approach to increasing progressivity is to maintain the existing single-rate flat-tax system and to significantly increase the tax-exempt threshold, with possible upward adjustment to the existing tax rate as well.

Keywords: tax equity, tax wedge on labor, regressive incidence

JEL Klasifikacija: H22, H24, E24

¹ Fiskalni savet Srbije, nikola.altiparmakov@fiskalnisavet.rs

0. Uvod

Proces tranzicije Srbije prema slobodnoj tržišnoj privredi, koji je započet 2001. godine, uključio je i sveobuhvatnu reformu poreskog sistema. U okviru ove reforme ukinut je značajan broj poreskih izuzeća pri oporezivanju dohotka građanja koje su obveznici obilato (zlo)upotrebljavali u cilju smanjenja poreskih obaveza. Cilj reforme bio je da se, u skladu sa dobrom poreskom praksom, ukidanjem izuzeća proširi poreska osnovica i na taj način omogući smanjenje poreskih stopa i uspostavi efikasnija struktura poreskog sistema. Između ostalog, reformom poreza na dohodak je ukinut neoporeziv status naknada za topli obrok i regres, koje su predstavljale značajan izvor prihoda za veliki broj radnika tokom vremena samoupravljanja. Ova činjenica je navela pojedine autore da sugerišu da je poreska reforma iz 2001. godine najveći fiskalni teret svalila na radnike sa najnižim zaradama. Tako su Arandarenko i Stanić (2006) okarakterisali novonastalu strukturu fiskalnih nameta na zarade kao „izrazito regresivnu“. Prihvatajući stavove ovih autora i Svetska Banka (2006) navodi da se „Srbija izdvaja od ostalih evropskih država po regresivnoj strukturi nameta na zarade“.

Uvođenjem neoporezivog cenzusa na zarade, u visini od 5.000 dinara mesečno, poreska reforma iz 2007. godine je stvorila blagu progresiju pri oporezivanju zarada. Međutim, komentari o regresivnim efektima nameta na zarade idalje se mogu čuti u delovima stručne javnosti. Tako Evropska Komisija (2011) u svome izveštaju o ekonomskom napretku, kao jedan od dva ključna uzroka visoke strukturne nezaposlenosti u Srbiji, navodi „regresivnu strukturu poreskog sistema“.

Problemi visoke nezaposlenosti i (ne)adekvatne strukture fiskalnih nameta na zarade su intimno povezani i njihovo rešavanje će zahtevati koordinisane reformske zahvate. Kao najakutniji ekonomski i društveni problem, nezaposlenost će svakako biti u reformskom fokusu u narednom periodu. Takođe, postoji veliki broj socio-ekonomskih razloga za sprovođenje temeljne reforme poreza na dohodak građana u bliskoj budućnosti (Arsić, Randelović i Altiparmakov, 2009). Otuda ovaj rad ima za cilj da detaljnije istraži utemeljenost tvrdnji o regresivnoj strukturi nameta na zarade u Srbiji - s obzirom na to da je adekvatna dijagnoza bolesti neophodan preduslov za usvajanje delotvorne terapije.

Ovaj rad prezentuje ekonomske statistike i analize koje osporavaju tvrdnje o regresivnoj strukturi fiskalnih nameta na zarade u Srbiji. Relevantna ekonomska analiza i uporediva međunarodna praksa sugerišu da se nameti na zarade u Srbiji u periodu od 2001. do 2006. godine najbolje mogu opisati kao proporcionalni, dok se nameti na zarade nakon 2007. godine mogu opisati kao blago progresivni. Takođe, veoma je važno primetiti da se struktura nameta na zarade u Srbiji uopšte ne razlikuje od ostalih zemalja Istočne Evrope koje su u prethodnim godinama uvele sisteme oporezivanja dohotka građana po jedinstvenoj poreskoj stopi - tzv. *flat-tax*. Iako propisuju samo jednu poresku stopu, *flat-tax* sistemi su najčešće progresivni u praksi – jer izuzimaju od oporezivanja minimalni cenzus prihoda neophodan za ispunjenje osnovnih životnih potreba. Na ovaj način se ostvaruje efekat tzv. *indirektne progresije* - efektivna poreska stopa se povećava sa povećanjem prihoda, dok nominalna (marginalna) poreska stopa ostaje ista.

Ovaj rad je organizovan na sledeći način: u prvom delu su opisane osnovne odlike poreskih reformi u Srbiji iz 2001. i 2007. godine, kao i osnovni pojmovi vezani za statistiku *poreskog klina* koja se najčešće koristi pri analizi progresivnosti fiskalnih nameta na zarade. U drugome delu se navode rezultati dosadašnjih analiza nameta na zarade u Srbiji i ukazuje na njihove nedostatke. U trećem delu su bliže analizirani nameti na zarade u pet zemalja Istočne Evrope koje su, kao i Srbija, u prethodnim godinama uvele *flat-tax* sisteme poreza na dohodak. U četvrtom delu se se skreće pažnja da, sa teorijskog stanovišta, postoji dilema u kojoj je meri standardna analiza poreskih distributivnih efekata primenjiva u slučaju doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Relevantne pouke za buduće reformske zahvate su iznete u petom delu. Zaključna razmatranja su rezimirana u šestom delu.

1. Osnovni teorijski koncepti i pregled zakonske regulative

Pri razmatranju distributivnih efekata dati poreski oblik možemo okarakterisati kao progresivan, proporcionalan ili regresivan. Progresivna struktura podrazumeva povećanje efektivne poreske stope sa povećanjem nivoa zarade, proporcionalna struktura podrazumeva konstantu poresku stopu bez obzira na nivo zarade, dok regresivna struktura implicira smanjenje efektivne stope sa povećanjem nivoa zarade (Rosen i Gayer, 2009, str 333). U međunarodnoj literaturi se najčešće analizira ukupno fiskalno opterećenje zarada koje čini zbir poreza na dohodak i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Pri analizi fiskalnih nameta na zarade najčešće se koristi statistika *poreskog klina* (engl. *tax wedge*) koja predstavlja razliku između ukupnih troškova koje snosi poslodavac i vrednosti neto zarade koju primaju radnici. Odnosno, poreski klin je jednak zbiru poreza na zaradu, socijalnih doprinosa na teret zaposlenog i socijalnih doprinosa na teret poslodavca. U međunarodnoj literaturi je ustaljena praksa da se vrednost poreskog klina izražava kao procenat ukupnih troškova poslodavca, dok je u Srbiji ustaljena praksa da se poreski klin izražava kao procenat neto zarade radnika.² Zapravo se radi se ekvivalentnim statistikama i samo je pitanje konvencije da li se u imeniocu koristi ukupan trošak poslodavca ili neto zarada.³ U ovome radu ćemo pratiti odomaćenu praksu u Srbiji i statistiku poreskog klina izražavati kao učešće poreza i doprinosa u neto zaradi radnika.

Poreska reforma iz 2001. godine imala je za cilj da, u skladu sa dobrom poreskom praksom, proširi poresku osnovicu i uspostavi efikasniju strukturu poreza na dohodak putem ukidanja značajnih poreskih izuzeća koje su obveznici obilato (zlo)upotrebljali.⁴ Između ostalog, ukinut je neoporeziv status naknada za topli obrok i regres, koje su predstavljale značajan izvor prihoda za veliki broj radnika tokom vremena samoupravljanja. Ustanovljen je de-facto *flat-tax* sistem poreza na dohodak pri čemu su zarade bile oporezovane stopom od 14%. Za razliku od većine *flat-tax* sistema u Istočnoj Evropi, Srbija 2001. nije ustanovila neoporeziv cenzus na zarade (osnovni lični odbitak) koji bi pružio (delimičnu) zaštitu radnicima sa najnižim primanjima i stvorio indirektnu

² U Srbiji se ukupni trošak poslodavca često kolokvijalno naziva *bruto-2* zarada ili *bruto-bruto* zarada.

³ Ukoliko X predstavlja učešće poreza i doprinosa na zarade u ukupnim troškovima poslodavca, a Y njihovo učešće u neto zaradi, tada važi identitet $X = Y / (1 + Y)$.

⁴ Za više detalja oko poreskih reformi u periodu od 2001. do 2004. godine vidi Bisić (2005).

progresiju pri oporezivanju zarada. Još jedna razlika srpskog poreza na dohodak građana u odnosu na *flat-tax* sisteme Istočne Evrope je postojanje komplementarnog (dodatnog) godišnjeg poreza na dohodak po stopi od 10% za građane sa visokim primanjima – preko pet prosečnih zarada. Ideja dodatnog godišnjeg oporezivanja bila je da se stvori delimična poreska progresija u segmentu građana sa najviših primanjima.

2007. godine dolazi do smanjenje poreza na zarade. Usled zabrinutosti oko regresivne strukture nameta na zarade, Ministarstvo finansija je izmenilo svoj inicijalni plan da se stopa poreza na zarade smanji sa 14 na 10%. Umesto toga, porez na zarade je smanjen sa 14 na 12% i uveden je neoporeziv cenzus od 5.000 dinara mesečno – kako bi se ustanovila indirektna progresija pri oporezivanju zarada.⁵ Takođe, eksplicitna progresija pri dodatnom oporezivanju građana sa najvišim primanjima je pojačana, tako što su umesto jedne stope od 10% uvedene dve stope – stopa od 10% za prihode preko tri prosečne zarade i 15% za prihode preko šest prosečnih zarada.⁶

U Srbiji porez na dohodak čini oko jedne četvrtine fiskalnih nameta na zarade, dok preostale tri četvrtine čine doprinosi za obavezno socijalno osiguranje koji se obračunavaju po zbirnoj stopi od 35,8%.⁷ Doprinosi za socijalno osiguranje predstavljaju dominantnu komponentu fiskalnih nameta na zarade u svim zemljama Istočne Evrope. Minimalna osnovica za plaćanje socijalnih doprinosa u Srbiji iznosi 35% prosečne zarade, dok maksimalna osnovica iznosi pet prosečnih zarada.⁸

Maksimalni iznos socijalnih doprinosa je limitiran u najvećem broju zemalja Istočne i Zapadne Evrope, kao i Severne Amerike – budući da su i odgovarajuća prava iz socijalnog osiguranja najčešće limitirana, poput maksimalnog iznosa penzije ili maksimalne naknade za nezaposlenost. Otuda se u pojedinim međunarodnim analizama može sresti ocena da socijalni doprinosi predstavljaju regresivan fiskalni oblik – jer se efektivna poreska stopa smanjuje za zarade koje su više od maksimalne osnovice za obračun doprinosa. Ovakva kvalifikacija međutim ignoriše činjenicu da, za razliku od poreza na zarade, osiguranici po osnovu uplaćenih doprinosa stižu srazmerna prava iz oblasti socijalnog osiguranja. Dakle, sa teorijskog stanovišta nije sasvim jasno da li je standardna poreska analiza distributivnih efekata validna i primenjiva u slučaju doprinosa za socijalno osiguranje – što ćemo detaljnije analizirati u 4. poglavlju.

Sa druge strane, postojanje minimalne osnovice za plaćanje socijalnih doprinosa je karakteristika zemalja Istočne Evrope koja nije zastupljena u zapadnim ekonomija. Sa teorijskog aspekta, postojanje minimalne osnovice za obračun doprinosa se može objasniti postojanjem minimalnih prava iz oblasti socijalnog osiguranja, kao što je zagwarantovani iznos minimalne penzije ili minimalne naknade za nezaposlenost. Sa praktičnog aspekta, postojanje minimalne osnovice za socijalne doprinose pomaže

⁵ Gubitak budžetskih prihoda je identičan u oba scenarija – oko 1% BDP.

⁶ Zakonskim izmenama u 2004. godini je značajno promenjen karakter dodatnog godišnjeg oporezivanja građana sa visokim primanjima – prihodi od kapitala su izuzeti od oporezivanja, tako da se dodatno oporezivanje svelo na prihode od rada, pre svega zarade radnika.

⁷ PIO doprinosi iznose 22%, doprinosi za zdravstvo 12,3% a doprinosi za nezaposlenost 1,5%. Polovina doprinosa se obračunava na teret zaposlenog, a polovina na teret poslodavca.

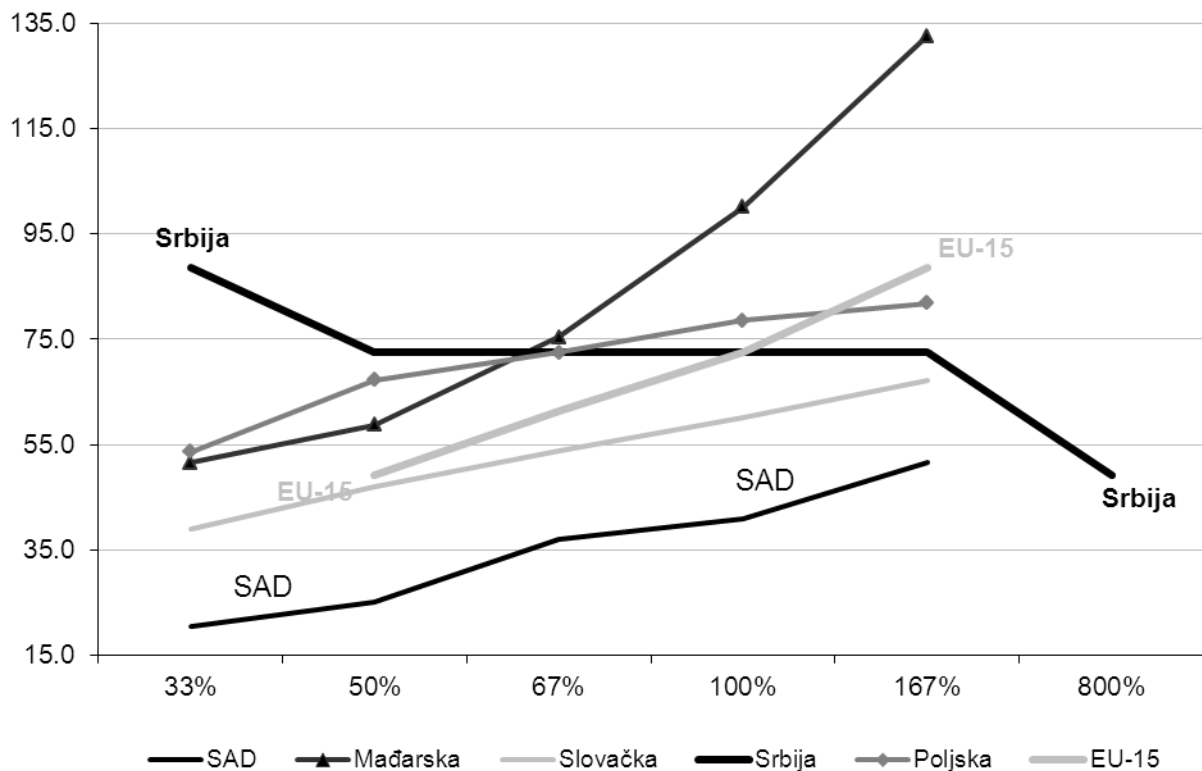
⁸ Minimalna osnovica za plaćanje socijalnih doprinosa je iznosila 40% prosečne zarade do 2007. godine.

prikupljanje fiskalnih prihoda u uslovima visoke sive ekonomije i prijavljivanja potcenjenih zarada – što je čest slučaj u mnogim tranzicionim državama Istočne Evrope.

2. Procene poreskog klina u Srbiji

Procene poreskog klina za Srbiju u 2005. godini, za zarade u rasponu od 33% prosečne zarade do 800% prosečne zarade, su date u Grafikonu 1. Možemo primetiti povećanje vrednosti poreskog klina u slučaju veoma niskih zarada (33% prosečne zarade), odnosno smanjenje poreskog klina u slučaju veoma visokih zarada (800% prosečne zarade). Upravo su na osnovu ovih opservacija Arandarenko i Stanić (2006) okarakterisali stukturu fiskalnih nameta na zarade u Srbiji kao „izrazito regresivnu“. Međutim, važno je primetiti da su fiskalni nameti u 2005. godini bili proporcionalni u širokom rasponu zarada - od minimalne osnovice za plaćanje socijalnih doprinosa (40% prosečne zarade) do maksimalne osnovice za plaćanje socijalnih doprinosa (500% prosečne zarade).

Grafikon 1 – Procene poreskog klina u Srbiji i izabranim zemljama u 2005. godini, za različite nivoe zarada, kao % neto zarade radnika



Izvor: Arandarenko i Stanić (2006). Originalni podaci, koji su bili prikazani kao procenat ukupnog troška poslodavca, su preračunati i prikazani kao procenat neto zarade radnika, kako bi bili uporedivi sa ostalim prezentacijama i podacima u tekstu.

Pri analizi visoke vrednosti poreskog klina u slučaju veoma niskih zarada, ključno je naglasiti da je zakonski zagarantovana minimalna zarada iznosila oko ili preko 40%

prosečne zarade u čitavom periodu od 2001. do 2008. godine.⁹ Otuda se postavlja pitanje da li je metodološki ispravno analizirati poreski klin za zaradu koja je manja od zakonski propisanog minimuma? Arandarenko i Stanić (2006) opravdavaju svoju analizu činjenicom da se u srpskoj stvarnosti mogu sresti slučajevi registrovanih zarada koje su manje od zakonski propisanog minimuma. Ipak, radi se o izolovanim slučajevima a ne o sistemskoj pojavi.¹⁰ Ključno je napomenuti da statistika poreskog klina predstavlja *teorijsku statistiku* koja ima za cilj da opiše karakteristike poreskog sistema u datoj državi. Ne radi se empirijskoj statistici koja bi uzimala u obzir stepen (ne)ispunjavanja zakonskih propisa u praksi. Šta više, međunarodna poređenja poreskog klina u različitim državama veoma retko analiziraju zarade koje su toliko niske da iznose svega 33% prosečne zarade.¹¹ Naime, najveći broj država propisuje zagarantovani iznos minimalne zarade, koji je često viši od 33% prosečne zarade.¹² Podaci Eurostata za 2010. godinu u Tabeli 2 pokazuju da je učešće minimalne zarade u prosečnoj zaradi bilo više od 33% u svim evropskim državama koje propisuju minimalni iznos zarade.¹³

Grafikon 2 – Odnos minimalne i prosečne zarade u Evropskoj Uniji, 2010. godina, u %

Slovenija	47,5
Malta	46,2
Luksemburg	45,9
Holandija	44,1
Portugalija	42,8
Litvanija	42,2
Letonija	42,0
Grčka	40,4
Poljska	39,7
Mađarska	38,8
Velika Britanija	38,2
Bugarska	36,8
Slovačka	36,6
Hrvatska	36,5
Estonija	35,6
Španija	35,3
Češka	33,4
Rumunija	33,3

Izvor: Eurostat.

⁹ Usled izmenjene metodologije obračuna prosečne zarade, minimalna zarada od 2009. godine iznosi i veći procenat prosečne zarade, oko 50 odsto.

¹⁰ Napominjemo da je ovde nije reč o pojavi potcenjivanja stvarnih zarada u cilju utaje poreza i doprinosa – što je nažalost značajno frekventnija pojava u srpskoj stvarnosti.

¹¹ Jedan od izuzetaka je OECD (2008) koji analizira poreski klin u širokom rasponu od 30% do 220% prosečne zarade. Međutim, ni ova studija ne analizira vrednost poreskog klina za vrednosti ispod minimalne zagarantovane zarade u bilo kojoj od država obuhvaćenih analizom.

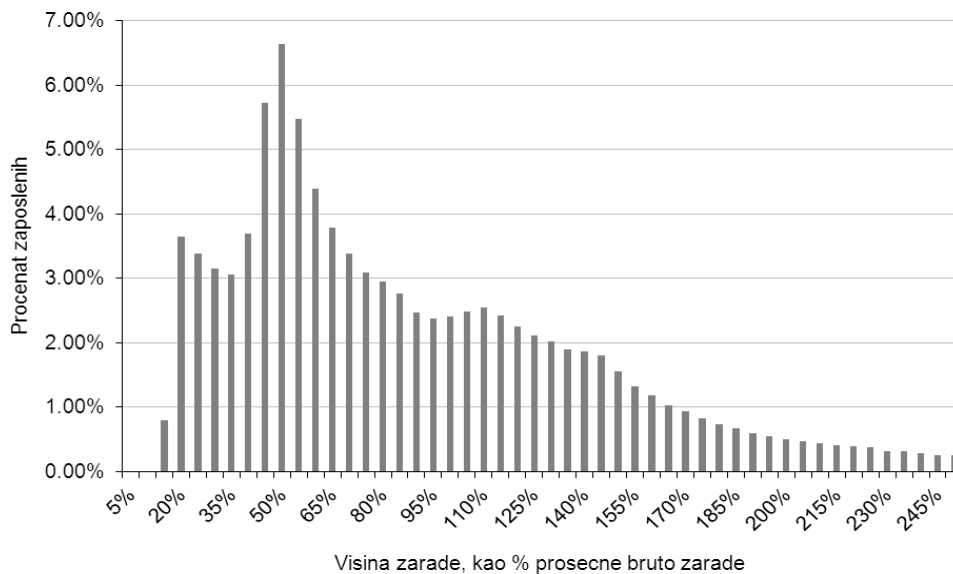
¹² Svetska Banka (2010) ukazuje da je potencijalni problem to što se u Srbiji minimalna osnovica za obračun doprinosa primenjuje i u slučajevima zaposlenja sa nepunim radnim vremenom. Ovo je posebna tema kojom se nećemo baviti u ovoj studiji koja je fokusirana na radnike sa punim radnim vremenom.

¹³ Austrija, Nemačka, Italija, Švedska, Danska, Finska i BJR Makedonije ne propisuju minimalni zagarantovani iznos zarade.

Kada je reč o standardnim međunarodnim poređenjima poreskog klina, Eurostat definiše metodologiju za praćenje „niskih zarada“ na nivou od 67% prosečne zarade, dok OECD (2011) meri progresivnost upoređujući vrednost poreskog klina za zarade koje iznose 67%, 100% i 167% nacionalnog proseka. Otuda je neprimereno analizirati visinu poreskog klina za zarade koje iznose svega 33% nacionalnog proseka i manje su od zakonski zagarantovanog minimuma u Republici Srbiji. Samim tim, ne može se govoriti o regresivnosti fiskalnih nameta na zarade u segmentu najnižih zarada, ispod minimalne osnovica za obračun socijalnih doprinosa.

Što se tiče regresivnosti u segmentu najviših zarada, vrednost poreskog klina opada za zarade preko 500% republičkog proseka usled prestanka obaveze plaćanja socijalnih doprinosa. Budući da je napomenuto da poreski klin predstavlja teorijsku statistiku, informacije iz Grafikona 1 je neophodno dopuniti podacima o raspodeli registrovanih zarada u Srbiji - kako bismo mogli da procenimo koliko je regresivnost u oblasti visokih zarada relevantna u praksi. Grafikon 3 predstavlja procenu raspodele registrovanih zarada na osnovu zvaničnih podataka Poreske uprave o pojedinačnim poreskim obveznicima. Možemo primetiti specifičnu bi-modalnu raspodelu: pored uobičajene koncentracije oko prosečne zarade, primetna je i značajna koncentracija oko minimalne zarade. Ova pojava primećena je i u drugim državama Istočne Evrope i rezultat je utaje fiskalnih nameta na zarade putem potcenjivanja stvarnih zarada radnika i isplate „na ruke“ razlike između prijavljenih i stvarnih zarada. Poreski podaci sugerišu da je između 20 i 25% radnika u Srbiji koncentrisano oko minimalne zarade. 63% radnika prima zaradu koja je manja od prosečne, dok čak 92% radnika prima zaradu koja je manja od 200% prosečne zarade u Republici. Manje od 1% zaposlenih ostvaruje zarade koje su veće od 500% republičkog proseka, dok svega 0,2% zaposlenih ostvaruje zarade preko 800% republičkog proseka.

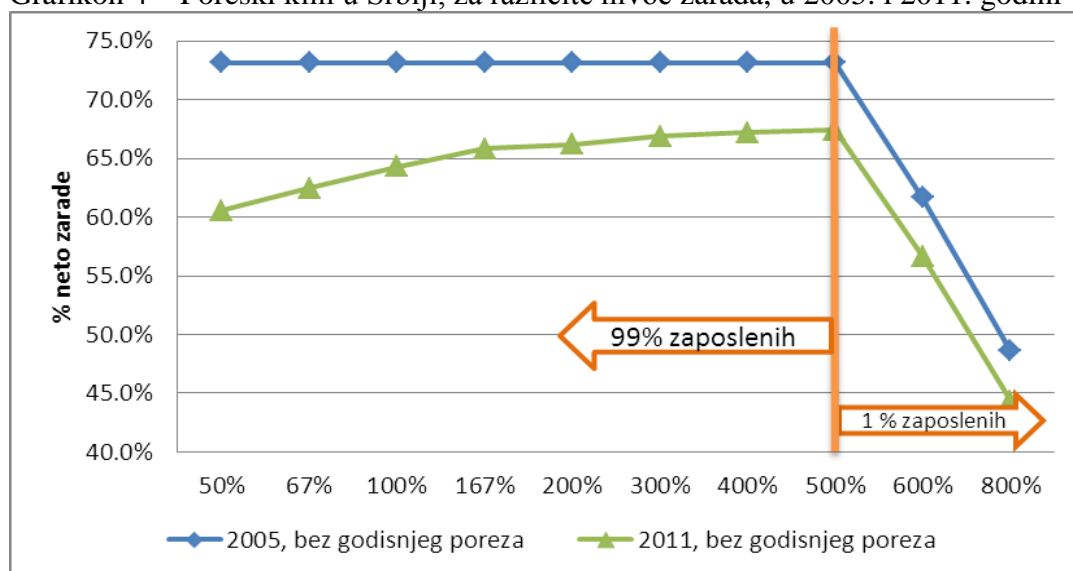
Grafikon 3 – Raspodela registrovanih zarada u Srbiji u 2008. godini



Izvor: Arsić, Randelović i Altiparmakov (2009).

Iz svega navedenog, možemo zaključiti da je struktura fiskalnih nameta na zarade u Srbiji u periodu od 2001. do 2006. godine bila proporcionalna za 99% zaposlenih radnika, odnosno da je bila regresivna za 1% radnika sa najvišim primanjima. 2007. godine je stvorena blaga (indirektna) progresija pri oporezivanju zarada uvođenjem neoporezivog cenzusa od 5.000 dinara mesečno, odnosno oko 13% prosečne bruto zarade. Otuda je struktura fiskalnih nameta nakon 2007. godine blago progresivna za 99% radnika, odnosno regresivna za 1% radnika sa najvišim zaradama. Regresivnost fiskalnih nameta kod najviših zarada je isključivo posledica postojanja maksimalne osnovice za obračun socijalnih doprinosa, dok je struktura samog poreza na zarade proporcionalna (2001-2006), odnosno blago progresivna (od 2007. godine) za svih 100% zaposlenih radnika.¹⁴

Grafikon 4 – Poreski klin u Srbiji, za različite nivoe zarada, u 2005. i 2011. godini



Izvor: Proračuni autora.

Na kraju, za razliku od ostalih analiza u ovome radu koje su fokusirane na relativno fiskalno opterećenje u odnosu na visinu ostvarene zarade, skrenućemo pažnju i na nekoliko rezultata iz empirijske raspodele apsolutnih novčanih iznosa u slučaju poreza na zarade. Tako na primer, u 2005. godini kada je porez na zarade bio proporcionalan – 10% radnika sa najvišim zaradama je uplatilo preko 29% ukupnih budžetskih prihoda od poreza na zarade, dok je 20% radnika sa najvišim primanjima uplatilo preko 46% ukupnih poreskih prihoda. Nakon uvođenja neoporezivog cenzusa 2007. godine i stvaranja indirektna progresije pri oporezivanju zarada, učešće poreza koji plaćaju radnici sa najvišim primanjima se dodatno povećalo. Tako je u 2009. godini 10% radnika sa najvišim zaradama uplatilo čak jednu trećinu ukupnih prihoda, dok je 20% radnika sa najvišim primanjima uplatilo čak polovinu od ukupnih budžetskih prihoda po osnovu poreza na zarade.¹⁵

¹⁴ Regresivnost fiskalnih nameta u segmentu najviših zarada delimično ublažava postojanje dodatnog godišnjeg oporezivanja građana sa najvišim primanjima.

¹⁵ Prikazani rezultati se odnose samo na prikupljena sredstva od poreza na zarade. Ova učešća bi bila i viša ako bismo uračunali i iznose dodatnog godišnjeg poreza koji plaća 1% radnika sa najvišim primanjima.

3. Procene poreskog klina u Istočnoj Evropi

Poreska konkurencija i potreba da se pojednostavi struktura poreskog sistema su navele najveći broj zemalja Istočne Evrope da u poslednjoj deceniji uvedu *flat-tax* sisteme poreza na dohodak sa jedinstvenom poreskom stopom.¹⁶ Trend je započela Slovačka 2004. godine sa uvođenjem *flat-tax* poreza na dobit i dohodak od 19%, zatim Rumunija u 2005. godini od 16%, Češka 15% u 2008. godini, kao i Bugarska i BJR Makedonija koje su iste godine uvele *flat-tax* poreze od 10 odsto. U Tabeli 5 možemo primetiti da je struktura fiskalnih nameta na zarade u Srbiji veoma slična sa ostalim državama Istočne Evrope - doprinosi za socijalno osiguranje predstavljaju dominantnu komponentu, uz postojanje maksimalne i često minimalne osnovice za obračun doprinosa.

Tabela 5 – Osnovne karakteristike fiskalnih nameta na zarade u Srbiji i izabranim zemljama Istočne Evrope, u periodu 2010-2011 godine

Država	Prosečna bruto zarada, u EUR	Minimalna bruto zarada, u EUR	Porez na zarade	Neoporeziv census, u EUR	Stopa doprinosa	Minimalna osnovica za doprinose	Maksimalna osnovica za doprinose
Slovačka	762	317	19%	300	48,6%	= minimalnoj zaradi	300% prosečne zarade
Rumunija	476	158	16%	60	44,5%	Nema	500% prosečne zarade
Češka	988	329	15%	392	45,0%	Nema	600% prosečne zarade
Bugarska	349	123	10%	Nema	30,3%	> minimalne zarade	300% prosečne zarade
BJR Makedonija	488	Nema	10%	114	27,0%	50% prosečne zarade	400% prosečne zarade
Srbija - 2011	512	225	12%	70	35,8%	35% prosečne zarade	500% prosečne zarade
Srbija - 2005	307	122	14%	Nema	35,8%	40% prosečne zarade	500% prosečne zarade

Izvor: Proračuni autora na osnovu OECD (2011), EuroStat i nacionalnih podataka.

Napomene: 1) U Slovačkoj se neoporezivi census progresivno smanjuje za zarade u rasponu od 210% do 360% prosečne zarade, a maksimalna osnovica za penzijsko i osiguranje od neyaposlenosti je povećana na 400% prosečne zarade u 2009. godini. 2) U Rumuniji se neoporezivi census ukida za zarade preko 150% nacionalnog proseka, dok ne postoji gornja granica za doprinose za zdravstveno i osiguranje od nezaposlenosti. 3) Češka primenjuje poreski kredit koji otprilike odgovara neoporezivom cenzusu bruto zarade od 390 EUR. Minimalna osnovica se primenjuje samo u slučaju doprinosa za zdravstvo, dok je maksimalna osnovica za penzijsko osiguranje u 2012. godini smanjenja na 400% prosečne zarade. 4) U Bugarskoj se minimalna osnovica za doprinose utvrđuje posebno za desetine različitih privrednih delatnosti, ali ni u jednom slučaju ne može biti manja od minimalne zarade. 5) Makedonija je u 2012. godini povećala maksimalnu osnovicu za socijalne doprinose na 600% prosečne zarade.

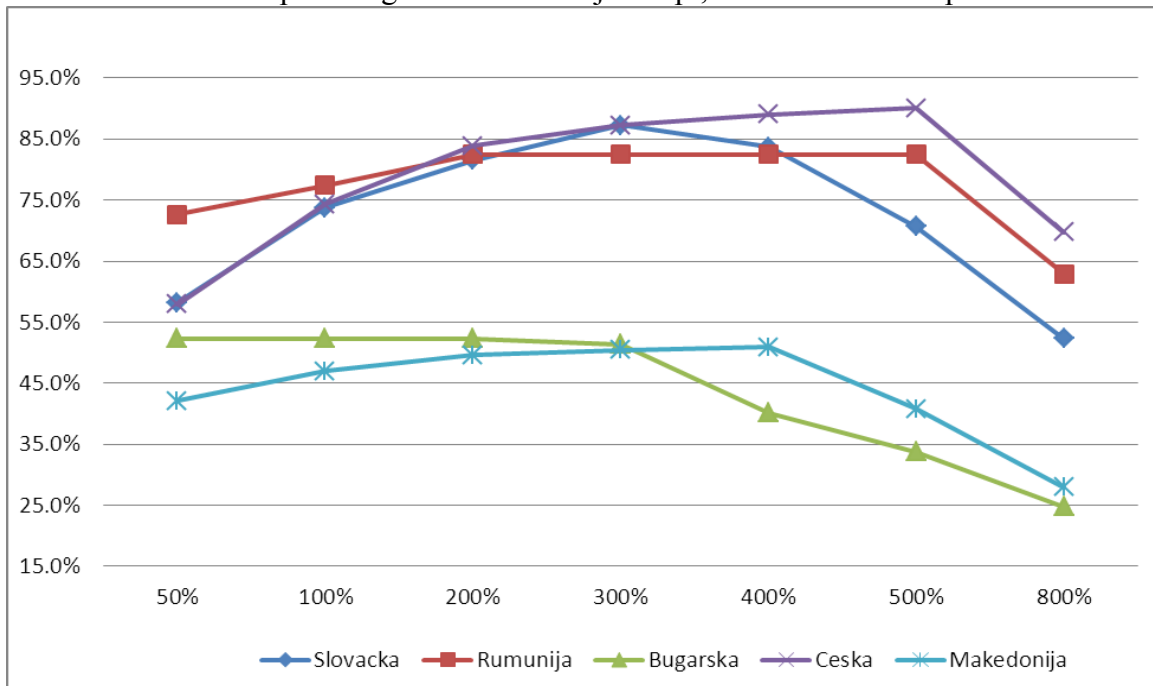
Na osnovu karakteristika poreskih sistema u izabranim zemljama Istočne Evrope, u Grafikonu 6 su prikazane procenjene vrednosti poreskog klina za raspon zarada od 50% do 800% nacionalnog proseka.¹⁷ Možemo primetiti da je regresivna struktura prisutna kod visokih zarada u svim istočno evropskim državama. Kao i u slučaju Srbije, pojava regresivnosti je isključivo posledica maksimalne osnovice za obračun socijalnih doprinosa, dok je struktura samog poreza na zarade progresivna u Slovačkoj, Češkoj,

¹⁶ Slovenija, Poljska i Hrvatska trenutno su jedine države Istočne Evrope koje nisu uvele *flat-tax* sisteme. Keen, Kim i Varsano (2006) prezentuju iskustva različitih država sa uvođenjem *flat-tax* poreza na dohodak.

¹⁷ Procene poreskog klina u Grafikonu 7 su nešto više od uporedivih procena EuroStat-a i OECD-a jer uključuju i doprinose za obavezne privatne penzijske fondove. Ovi doprinosi su uključeni usled bolje uporedivosti sa situacijom u Srbiji. Takođe, nedavna ekonomska kriza je pokazala da sredstva obaveznih privatnih penzijskih fondova u Istočnoj Evropi nisu sasvim izvan domašaja države, kao što je to slučaj u Australiji na primer.

Rumuniji i Makedoniji, odnosno proporcionalna u Bugarskoj. Pomenuta regresivnost fiskalnih nameta u segmentu visokih zarada je neminovnost u uslovima jedinstvene stope poreza na dohodak i maksimalnog iznosa socijalnih doprinosa koji predstavljaju dominantnu komponentu nameta na zarade. Na primeru Slovačke i Rumunije možemo primetiti da ni eventualno (fazno) ukidanje neoporezivog cenzusa u slučaju visokih zarada nije u stanju da eliminiše regresivnost, već samo da je delimično ublaži.

Grafikon 6– Procene poreskog klina u Istočnoj Evropi, od 50% do 800% prosečne zarade



Izvor: Proračuni autora.

Sudeći po Grafikonu 6, regresivnost se čini najizrazitija u Bugarskoj i Slovačkoj, gde su maksimalni iznosi doprinosa najviše limitirani. Međutim, u stručnoj literaturi se retko može naći karakterizacija Slovačkog poreskog sistema – kao regresivnog. Naprotiv, Slovačka se uzima kao knjiški primer dobro osmišljene i dobro sprovedene reforme u cilju uspostavljanja jednostavnog i efikasnog poreskog sistema.

Moore (2005) detaljno analizira Slovačku poresku reformu i pokazuje da je poreski klin regresivan u segmentu visokih zarada, preko 300% nacionalnog proseka. Međutim, ova pojava regresivnosti je od marginalnog značaja u praksi, jer svega 1% zaposlenih u Slovačkoj prima zaradu koja je viša od maksimalne osnovica za obračun doprinosa. Takođe, Moore (2005) ističe da je analiza distributivnih efekata poreskog klina potencijalno pristrasna ukoliko se eksplicitno ne uzme u obzir da, za razliku od poreza na zarade, osiguranici stiču prava iz oblasti socijalnog osiguranja srazmerna visini uplaćenih doprinosa. Uzimajući u obzir ovu vezu između uplaćenih doprinosa i ostvarenih prava iz socijalnog osiguranja, Moore (2005) pokazuje da korigovana vrednost poreskog klina u segmentu najviših zarada u Slovačkoj zapravo nije regresivna već je proporcionalna.

Možemo zaključiti da regresivnost fiskalnih nameta u segmentu veoma visokih zarada nije srpska specifičnost, već je prisutna u čitavoj Istočnoj Evropi.¹⁸ Ova pojava ipak nije u fokusu stručne literature, usled skromnog praktičnog značaja – zanemarljiv procenat radnika prima zarade koje su nekoliko puta više od nacionalnog proseka. Takođe, sa teorijskog stanovišta postoji nedoumica u kojoj je meri standardna analiza poreskih distributivnih efekata validna u slučaju socijalnih doprinosa po osnovu kojih osiguranici stiču (srazmerna) prava iz oblasti socijalnog osiguranja. Ovu temu detaljnije analiziramo u sledećem poglavlju.

4. Poreska i fiskalna pravičnost

Analiza regresivnosti, odnosno progresivnosti, fiskalnih nameta na zarade je usko povezana sa konceptom vertikalne pravičnosti koji sugerise da bi građani sa višim prihodima trebalo da budu podložni rastućim (efektivnim) poreskim stopama. Vertikalna pravičnost nije rezultat pozitivne ekonomske analize, već je posledica društvenih normi prema kojima bi građani koji najviše profitiraju od postojećeg stanja u društvu trebalo da se odriču većeg procenta svojih prihoda i na taj način stimulišu redistribuciju nacionalnog dohotka i društvenu koheziju. S obzirom da se poimanje društvene pravičnosti razlikuje od države do države, ne postoji jednostavan niti uniforman odgovor na pitanje koliko bi nameti na zarade trebalo da budu progresivni. Različiti odnosi neoporezivog cenzusa i prosečne zarade u Tabeli 6 sugerisu da su fiskalni nameti na zarade u Češkoj i Slovačkoj nešto progresivniji u odnosu na BJR Makedoniju, Rumuniju i Srbiju, dok su nameti na zarade u Bugarskoj praktično proporcionalni usled nepostojanja neoporezivog cenzusa (što je bio slučaj i u Srbiji u periodu od 2001. do 2006. godine). Sa druge strane, nameti na zarade su osetno progresivniji u zemljama Zapadne Evrope i Severne Amerike usled postojanja više progresivnih poreskih stopa u okviru sintetičkih ili dualnih sistema poreza na dohodak.

Pri analizi vertikalne pravičnosti i redistribucije nacionalnog dohotka nije dovoljno analizirati efekte samo jednog poreskog oblika, već je neophodno analizirati redistributivne efekte čitavog fiskalnog sistema – i na strani poreskih prihoda i na strani javnih rashoda. Međunarodna iskustva sugerisu da su politike javnih rashoda značajnije oruđe za redistribuciji nacionalnog dohotka od poreske politike.¹⁹ Mahler i Jesuit (2006) pokazuju da se i u razvijenim OECD državama, koje se oslanjaju na visoko progresivne sintetičke ili dualne poreze na dohodak, tri puta značajniji redistributivni efekti ostvaruju kroz politiku javnih rashoda nego kroz poresku politiku. Tako je na primer moguće da fiskalni sistem jedne države sa proporcionalnim nametima na zarade vrši veću redistribuciju dohotka od fiskalnog sistema druge države sa progresivnim nametima na zarade – ukoliko se prikupljena poreska sredstva u prvom sistemu dominantno troše na

¹⁸ Interesantno je primetiti da hipotetička regresivnost u segmentu veoma niskih zarada takođe nije svojstvena samo Srbiji. Naime, kada bi računali hipotetičku vrednost poreskog klina za 33% prosečne zarade, regresivni efekti bi se pojavili i u Bugarskoj, BJR Makedoniji i Slovačkoj, jer su minimalne osnovice za obračun doprinosa u ovim državama više od 33% prosečne zarade.

¹⁹ Poreska politika je posebno neefikasno oruđe za redistribuciju dohotka u uslovima visokih poreskih utaja, koje su prisutne u velikom broju tranzicionih zemalja, uključujući Srbiju (Chu i dr, 2000).

progresivne politike javnih rashoda, poput socijalne zaštite, zdravstva i školstva, a drugi sistem nedovoljno finansira progresivne javne rashode. Takođe, kao što je već pomenuto, sa teorijskog stanovišta nije jasno u kojoj je meri standarda poreska analiza distributivnih efekata validna u slučaju socijalnih doprinosa - Moore (2005) ističe da je ignorisanje veze između uplaćenih doprinosa i ostvarivanja srazmernih prava iz oblasti socijalnog osiguranja „potencijlno pristrasan“ pristup analizi distributivnih efekata fiskalnih nameta na zarade.

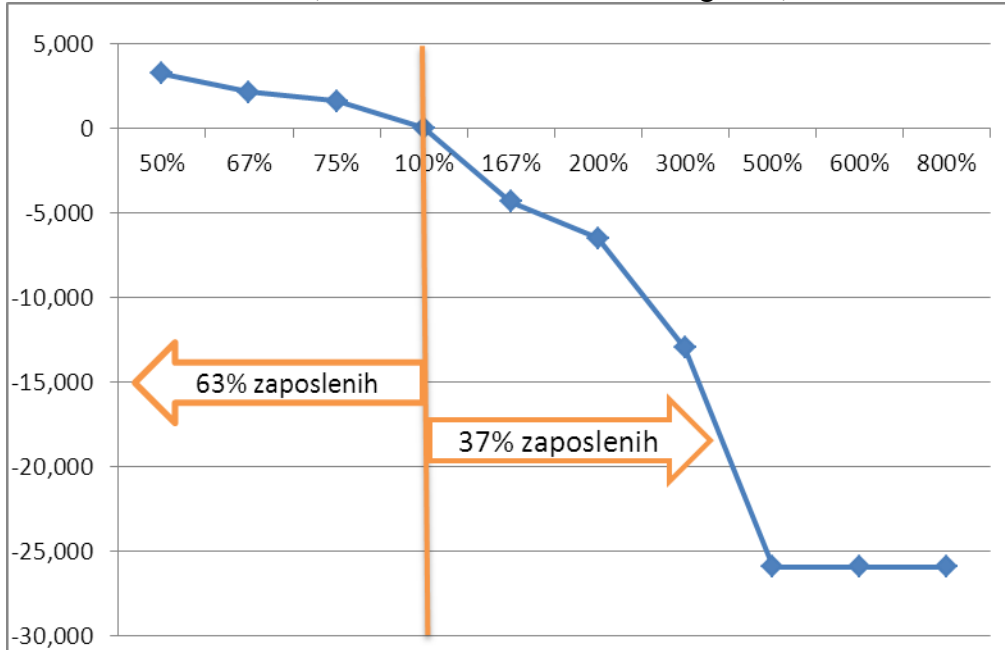
Sveobuhvatna analiza vertikalne pravičnosti fiskalnog sistema Srbije prevazilazi tematiku ovoga rada, ali je ipak neophodno naglasiti potrebu za širom analizom u okviru stručnih debata oko optimalnog stepena progresivnosti fiskalnih nameta na zarade. U ovome radu ograničićemo se na jedan konkretan primer redistribucije dohotka – finansiranje javnog sistema zdravstvene zaštite putem doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje. Naime, u Srbiji se naplaćuju doprinosi za obavezno penzijsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Iznosi penzija i naknada za nezaposlenost koje osiguranici ostvaruju u velikoj meri zavise od visine uplaćenih doprinosa, iako veza između uplaćenih doprinosa i prava osiguranika nije sasvim aktuarski pravična.²⁰ Međutim, u slučaju zdravstvenog osiguranja, ne postoji nikakva veza između visine uplaćenih doprinosa i prava koje osiguranici ostvaruju – svi radnici polažu ista prava na usluge zdravstvene zaštite. Na ovaj način dolazi do implicitne progresivne redistribucije dohotka – radnici sa višim zaradama subvencionišu zdravstvenu zaštitu radnika sa nižim zaradama.²¹

Iznos implicitne redistribucije dohotka možemo grubo proceniti ako pretpostavimo da svi radnici imaju identične zdravstvene predispozicije i žive u porodicama identične strukture. U ovom slučaju, aktuarski pravičan iznos doprinosa za zdravstveno osiguranje bio bi jednak iznosu doprinosa koji plaća radnik sa prosečnom zaradom. Ova gruba procena dakle sugerise da jedna trećina radnika sa najvišim zaradama subvencionise dve trećine radnika koji primaju zaradu manju od prosečne – Grafikon 7. S obzirom da empirijska istraživanja pokazuju da su radnici sa visokim zaradama u proseku boljeg zdravstvenog stanja nego radnici sa niskim zaradama, stepen redistribucije je zapravo nešto veći nego što Grafikon 7 sugerise. Takođe, činjenica je da radnici žive u domaćinstvima različitih struktura. Otuda aktuelni sistem finansiranja zdravstvene zaštite, u odnosu na aktuarski pravičnu cenu zdravstvenog osiguranja, vrši redistribuciju dohotka i između domaćinstava različite veličine – manja domaćinstva subvencionišu veća domaćinstva, jer izdržavani članovi porodice zaposlenog radnika automatski stiču pravo na zdravstvenu zaštitu.

²⁰ Penzijski doprinosi se uplaćuju do maksimalnog iznosa 500% prosečne zarada, dok maksimalni iznos ličnog penzijskog boda pri penzionisanju iznosi 380% prosečne zarade. Otuda se penzijski doprinosi u rasponu od 380% do 500% prosečne zarade mogu smatrati dodatnim progresivnim oporezivanjem zarade.

²¹ Radnici sa višim zaradama takođe subvencionišu socijalno ugrožene slojeve stanovništva kojima je omogućena zdravstvena zaštita bez plaćanja doprinosa, kao i penzionere koji bi po osnovu aktuarske pravičnosti trebalo da plaćaju doprinose za zdravstveno osiguranje po višim stopama od zaposlenih radnika. Računice koje slede, zarad jednostavnosti, zanemaruju ove činjenice i analiziraju samo redistributivne efekte u okviru dohodaka zaposlenih radnika.

Grafikon 7 – Gruba procena implicitnih subvencija pri finansiranju zdravstvene zaštite, za različite nivoe zarada, na mesečnom nivou u 2011. godini, u dinarima



Izvor: Proračuni autora.

Finansiranje javnog sistema zdravstvene zaštite putem doprinosa predstavlja tzv. Bizmarkov model solidarnog socijalnog osiguranja koji je zastupljen u značajnom broju zemalja kontinentalne Evrope. Međutim, od sredine 20. veka značajan broj evropskih zemalja se opredelio za (potpun ili delimičan) prelazak na tzv. Beveridžov sistem finansiranja zdravstvene zaštite putem opštih poreskih prihoda – Velika Britanija od 1946. godine, Norveška, Irska, Švedska, Danska i Finska od sedamdesetih godina, odnosno Italija, Portugalija, Grčka i Španija od osamdesetih godina prošloga veka (Saltman i dr, 2004). Poslednjih godina je aktuelan trend finansiranja zdravstvene zaštite putem PDV sistema - tzv. *socijalni-PDV*. Tako su pojedine države smanjile stopu doprinosa za zdravstveno osiguranje i gubitak prihoda nadomestile povećanjem stope PDV – Nemačka 2007. godine, Mađarska 2008. godine, odnosno Hrvatska 2012. godine.

Dakle, pri međunarodnim poređenjima fiskalnih nameta na zarade, poput onih u Grafikonu 1 i Grafikonu 6, neophodno je imati u vidu i ostale karakteristike nacionalnih fiskalnih sistema. Na primer, ovaj aspekt bi trebalo imati u vidu pri poređenju nameta na zarade u Srbiji naspram Sjedinjenih Država koje nemaju javni sistem zdravstvene zaštite, ili Kanade i Velike Britanije koje zdravstvenu zaštitu finansiraju iz opštih poreskih prihoda.²² Iz gore navedenog možemo zaključiti da su fiskalni nameti na zarade efektivno progresivniji ukoliko uključuju doprinose za zdravstveno osiguranje nego u slučaju da se javni zdravstveni sistem finansira iz opštih poreskih prihoda.

²² Pitanje finansiranja zdravstvene zaštite nije previše relevantno pri poređenjima u 3. poglavlju jer većina zemalja Istočne Evrope idalje zdravstvenu zaštitu dominantno finansira putem socijalnih doprinosa.

5. Pouke za Srbiju

Temeljna analiza fiskalnih nameta na zarade je od ključne važnosti pri razvoju odgovarajuće državne strategije smanjenja nezaposlenosti, kao i pri odabiru optimalnog pravca eventualne reforme poreza na dohodak građana – s obzirom da zarade čine 80% oporezivih prihoda građana. Analiza u ovome radu pokazuje da je neprimereno govoriti o regresivnosti nameta na zarade u segmentu najnižih zarada, koje su manje od minimalne zarade. Regresivnost fiskalnih nameta u segmentu najviših zarada formalno postoji usled maksimalne osnovice za obračun doprinosa - ali je ova pojava od minornog empirijskog značaja jer dotiče manje od 1% zaposlenih radnika u Srbiji. Takođe, pojava regresivnosti u segmentu veoma visokih zarada je prisutna u svim zemljama Istočne Evrope koje su uvele *flat-tax* poreze na dohodak.

Podaci u Tabeli 9 ne govore u prilog tezi Evropske Komisije (2011) da je „regresivan poreski sistem“ jedan od dva glavna uzroka visoke strukturne nezaposlenosti u Srbiji. Ukupno gledano, podaci u Tabelama 5 i 8 ne sugerišu dominantnu vezu između stope nezaposlenosti i progresivnosti nameta na zarade (aproksimirane učešćem neoporezivog cenzusa u prosečnoj zaradi). Primera radi, stopa nezaposlenosti u Bugarskoj je drastično manja nego u Srbiji, iako su fiskalni nameti na zarade u Bugarskoj proporcionalni usled nepostojanja neoporezivog cenzusa.

Tabela 8 – Stopa nezaposlenosti u Istočnoj Evropi, u %

	2007	2008	2009	2010
Bugarska	6,9	5,7	6,9	9,6
Rumunija	6,8	6,1	7,2	7,2
Češka	5,4	4,4	6,8	7,1
Slovačka	11,2	9,5	12,1	14,2
Makedonija	35,2	34,0	32,3	31,9
Srbija	18,8	14,4	16,9	20,0

Izvor: EuroStat i Ministarstvo Finansija(2011)

Nema sumnje da poreska politika u značajnoj meri utiče na uslove na tržištu rada, uključujući i strukturnu stopu nezaposlenosti. Međutim, problem nezaposlenosti, koji predstavlja veliki ekonomski i društveni izazov u mnogim evropskim zemljama, je posledica velikog broja među-povezanih ekonomskih, fiskalnih, institucionalnih, privrednih i društvenih prilika, tako da nije realno očekivati da ovako kompleksan problem može nastati, ili se rešiti - jednom izolovanom merom, makar se radilo i o veoma moćnom oruđu poput poreska politike.²³

Optimalan stepen progresivnosti poreza na zarade ključno zavisi od strukture ponude i tražnje u različitim segmentima tržišta rada. Imajući u vidu da je nezaposlenost u Srbiji najizraženija u segmentu nisko-kvalifikovanih radnika sa ispod-prosečnim primanjima, kao i činjenicu da su utaje fiskalnih nameta na zarade takođe najprisutnije u ovom segmentu - postoje opravdani socio-ekonomski razlozi da se razmotri progresivnija

²³ Od ne-poreskih faktora koji negativno uticu na stopu zaposlenosti u Srbiji se ističu rigidno radno zakonodavstvo i neadekvatan obrazovni profil radne snage.

struktura poreza na zarade koja bi omogućila da se smanje fiskalni nameti u segmentu niskih (ispod-prosečnih) zarada.

U Tabeli 9 možemo primetiti da fiskalni nameti na zarade u Srbiji, u odnosu na države regiona, najviše odskoču u segmentu minimalnih zarada, oko 50% nacionalnog proseka, jer su jedino fiskalni nameti na niske zarade u Rumuniji viši od aktuelnih nameta u Srbiji. Progresivnije oporezivanje zarada bi olakšalo poslodavcima da legalno zapošljavaju radnike sa najnižim primanjima, a takođe bi pomoglo i da se razbije veoma štetna zabluda u delu javnosti da je „manje zlo zapošljavati radnike u svojoj zoni, nego ih uopšte ne zapošljavati usled nerealno visokih nameta na zarade“. Poreske utaje, siva ekonomija i nelegalno zapošljavanje radnika postaju sve alarmantniji problemi srpske privrede i sve veća prepreka održivom ekonomskom razvoju – jer ekonomski akteri koji posluju legalno sve teže mogu da se izbore sa nelojalnom konkurencijom koja posluje u svojoj zoni. Otuda je neophodna odlučnija akcija nadležnih organa u borbi protiv poreskih utaja i zapošljavanja u svojoj zoni – pri čemu progresivnije oporezivanje i smanjenje fiskalnih nameta na najniže zarade može da pomogne u uspostavljanju neophodne i prekopotrebne društvene podrške za ovakve napore. Međutim, postavlja se pitanje na koji način je u srpskim uslovima optimalno implementirati progresivnije oporezivanje zarada?²⁴

Tabela 9 – Fiskalno opterećenje zarada, kao procenat neto zarade radnika, za 50, 100 i 200% prosečne nacionalne zarade, izabrane države regiona u 2011. godini

Država	Fiskalno opterećenje, za različite nivoe zarada		
	50% prosečne zarade	100% prosečne zarade	200% prosečne zarade
Slovačka	58%	74%	82%
Rumunija	73%	77%	82%
Bugarska	52%	52%	52%
Česka	58%	74%	84%
Makedonija	42%	47%	50%
Srbija	61%	64%	66%

Izvor: Proračuni autora na osnovu zvaničnih statistika.

Na osnovu svojih ocena o izraženoj regresivnosti nameta na zarade u Srbiji, Arandarenko i Stanić (2006), odnosno Arandarenko(2009), sugerišu da je optimalan izbor uvođenje visoko progresivnog sintetičkog sistema poreza na dohodak sa tri (ne-nulte) poreske stope, po ugledu na slične sisteme u zapadnim državama. Međutim, sintetički porez na dohodak iziskuje ogromne administrativne troškove - i na strani poreskih vlasti i na strani poreskih obveznika. Uspešno administriranje sintetičkog poreza na dohodak predstavlja izazov i za razvijene zapadne države čiji su administrativni kapaciteti daleko napredniji nego što je slučaj u Istočnoj Evropi. Uostalom, jedan od osnovnih razloga brzog širenja *flat-tax* sistema u Istočnoj Evropi je upravo želja, i potreba, da se pojednostavi administracija poreskog sistema.²⁵ Takođe, Altiparmakov i Vesnić (2007) pokazuju na

²⁴ Progresivnije oporezivanja zarada dovodi do regresivne raspodele prihoda lokalnih samouprava kojima u Srbiji pripada 80% poreza na zarade. Otuda je pri eventualnom povećanju progresivnosti poreza na zarade neophodno usvojiti odgovarajuće izmene u sistemu raspodele prihoda od poreza na zarade između lokalnih samouprava različitog stepena razvijenosti (Altiparmakov, 2011).

²⁵ U poslednjoj deceniji, Crna Gora i Republika Srpska su neuspešno eksperimentisale sa progresivnim stopama poreza na dohodak građana, pre nego što su se (definitivno) opredelile za *flat-tax* sisteme.

osnovu mikro-simulacija registrovanih dohodaka građana da sintetisanje oporezivih prihoda iz različitih izvora, pri eventualnom uvođenju sintetičkog poreza – ne bi dovelo, samo po sebi, do povećanja budžetskih prihoda. Otuda se nameće pitanje svrsishodnosti uvođenja sintetičkog poreza na dohodak građana.

Progresivnije oporezivanje zarada je moguće ostvariti i u okviru postojeće indirektno progresivne *flat-tax* sistema, tako što bi se povećao iznos neoporezivog cenzusa i eventualno delimično povećala postojeća poreska stopa na zarade. Ovaj pristup ne bi izazvao povećanje troškova administriranja poreskog sistema, s obzirom da se de-fakto radi o parametarskoj reformi postojećeg sistema poreza na dohodak građana. Arsić, Randelović i Altiparmakov (2009) pokazuju da je odgovarajućim odabirom visine neoporezivog cenzusa i vrednosti *flat-tax* poreske stope moguće ostvariti visok nivo (indirektno) progresivnosti poreza na zarade, što dodatno potkopava opravdanost uvođenja komplikovanog poreskog oblika poput sintetičkog poreza sa višestrukim progresivnim stopama.

Ukoliko bi eventualne buduće izmene poreza na dohodak bile motivisane željom da se eliminiše regresivnost fiskalnih nameta u segmentu najviših zarada, Srbija bi morala da odustane od *flat-tax* sistema i da implementira izuzetno progresivan sistem, čak i progresivniji od nekih od najprogresivnijih sistema u svetu, kao što su sistemi u Sjedinjenim Državama, Kanadi ili Velikoj Britaniji - s obzirom da stopa socijalnih doprinosa u Srbiji iznosi 35.8% naspram oko 15% u pomenutim državama. Mišljenje je autora da bi ovaj reformski pravac izvesno bio kontraproduktivan. Potvrdu ove tvrdnje najbolje možemo videti na primeru zakonskih izmena iz 2007. godine kada je uvedena druga progresivna stopa, od 15 odsto, pri dodatnom godišnjem oporezivanju građana sa najvišim prihodima. Sa stanovišta poreskog administriranja, komplikacije usled uvođenja druge poreske stope su kompromitovale koncept jednostavnog dodatnog godišnjeg oporezivanja građana. Sa stanovišta dodatnih budžetskih prihoda, razočaravajući rezultati ove mere su bili ispod nivoa statističke greške.

6. Zaključna razmatranja

Pozitivna ekonomska analiza trenutnog stanja predstavlja preduslov za usvajanje odgovarajućih normativnih smernica ekonomske politike u narednom periodu. Ovaj rad je razmatrao pitanje regresivnosti, odnosno progresivnosti, fiskalnih nameta na zarade u Srbiji – koje je od ključne važnosti u kontekstu budućih izmena Zakona o porezu na dohodak građana, kao i u kontekstu razvoja adekvatne državne strategije za smanjenje nezaposlenosti.

Statistički podaci i ekonomske analize iznete u ovom radu osporavaju tvrdnje pojedinih autora o regresivnosti fiskalnih nameta na zarade u Srbiji. Iako regresivnost formalno postoji u segmentu veoma visokih zarada, radi se o pojavi čija je relevantnost sa praktičnog stanovišta minorna, jer dotiče svega 1% zaposlenih radnika. Takođe, ova pojava je prisutna u svim državama Istočne Evrope i predstavlja neizbežnu posledicu uvođenja *flat-tax* poreskog sistema i dominacije socijalnih doprinosa u strukturi fiskalnih

nameta na zarade. Na kraju, sa teorijskog stanovišta postoji dilema u kojoj je meri standardna analiza poreskih distributivnih efekata primenjiva u slučaju doprinosa za socijalno osiguranje, koji su zapravo isključiv uzrok pojave regresivnosti kod 1% zaposlenih sa najvišim zaradama.

Postoje opravdani socio-ekonomski razlozi da se u okviru sveobuhvatne državne strategije smanjenja nezaposlenosti u narednom periodu razmotri i progresivnije oporezivanje zarada koje bi omogućilo da se smanje fiskalni nameti na niske (ispod-prosečne) zarade. Međutim, pokušaji da se progresivnost poveća putem uvođenja sintetičkog poreza na dohodak sa višestrukim poreskim stopama – izvesno bi bili kontraproduktivni. Optimalan pristup povećanju progresivnosti poreza na zarade je zadržavanje postojećeg *flat-tax* sistema sa jednom poreskom stopom - uz značajno povećanje iznosa neoporezivog cenzusa i eventualno povećanje poreske stope.²⁶

²⁶ Takođe, koncept komplementarnog godišnjeg oporezivanja iz 2002. godine, koji je podrazumevao jednostavnu formu dodatnog oporezivanje građana sa visokim primanjima po jedinstvenoj stopi od 10 odsto za prihode iz svih izvora – je kompromitovan u prethodnim godinama. Zakonske izmene iz 2004. godine su isključile dodatno oporezivanje prihoda od kapitala, dok je uvođenje druge progresivne stope 2007. godine nepotrebno zakomplikovalo ovaj poreski oblik. Otuda je dodatno godišnje oporezivanje građana sa visokim primanjima potrebno ili vratiti u jednostavnu sveobuhvatnu formu iz 2002. godine ili kompletno ukinuti i uvesti standardan *flat-tax* sistem poreza na dohodak koji je prisutan i u ostalim državama Istočne Evrope.

Literatura

Altiparmakov, N (2011) „Napлата i raspodela poreza na zarade u Srbiji: pogled unapred“, Kvartalni Monitor br. 23, FREN i Ekonomski fakultet

Altiparmakov, N i Vesnić, B (2007) „Reforma poreza na dohodak građana: misli globalno, deluj lokalno“, Kvartalni Monitor br. 10, FREN i Ekonomski fakultet

Arandarenko, M (2009) „Mogući pravci reforme oporezivanja rada“, Kvartalni Monitor br. 18, FREN i Ekonomski Fakultet

Arandarenko, M i Stanić, K (2006) „Background paper on Labor Costs and Labor Taxes in Serbia: Labor Market Assesment“, World Bank

Arsić, M, Randelović, S i Altiparmakov, N (2009) „Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana“, Kvartalni monitor br. 17, FREN i Ekonomski fakultet

Bisić, M (2005) „Politike javnih finansija“ u *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, Begović B. i Mijatović B (urednici), CLDS, Beograd

Chu, K, Davoodi, H i Gupta, S. (2000) *Income Distribution and Government Social Spending Policies in Developing Countries* (IMF Working Paper 00/62), USA

Evropska komisija. (2011) Analitički izveštaj koji prati Mišljenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu o zahtevu Srbije za članstvom u Evropskoj uniji

Keen, M, Kim, Y, Varsano, R (2006) „The Flat Tax(es): Principles and Evidence“, IMF Working Paper WP/06/218

Mahler, V. A, Jesuit, D. K (2006) "Fiscal redistribution in the developed countries: new insights from the Luxembourg Income Study", *Socio-Economic Review*, Vol. 4, No. 3

Ministarstvo Finansija. (2011) *Izveštaj o razvoju Srbije 2010*

Moore, D (2005) „Slovakia’s 2004 Tax and Welfare Reforms“, IMF Working Paper WP/05/133

OECD (2008) *Taxing wages 2007*

OECD (2011) *Taxing wages 2010*

Rosen, H i Gayer, T (2009), *Javne finansije*, Ekonomski fakultet u Beogradu

Saltman, R, Busse, R i Figueras, J (2004), *Social health insurance systems in western Europe*, World Health Organization

World Bank (2006) *Serbia: Labor Market Assessment*, Report No. 36576-YU

World Bank (2010), Does formal work pay in Serbia?, Technical Note