

*Cyjetana Cyjetković, asistent  
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

## SPECIFIČNOSTI OPOREZIVANJA DOHOTKA FIZIČKIH LICA U EVROPSKOM I DOMAĆEM PRAVU\*

**Sažetak:** *Predmet analize ovog rada su su osnovni i tzv.alternativni sistemi oporezivanja dohotka fizičkih lica koji egzistiraju na tlu Evrope, posebno Evropske unije. Sagledavanje rešenja u drugim poreskim sistemima je veoma značajno, jer ta rešenja mogu poslužiti kao uzor prilikom reforme oporezivanja dohotka u Srbiji.*

*U radu je posebno analiziran i sistem oporezivanja dohotka u Srbiji, ukazivanjem na njegove dobre i loše strane, te su predloženi mogući pravci reforme u Srbiji.*

**Ključne reči:** *dohodak; cedularno oporezivanje; globalno oporezivanje; dualni porez na dohodak; negativni porez na dohodak; proporcionalni porez na dohodak.*

### I Uvodna razmatranja

U poreskoj strukturi savremenih država, porez na dohodak fizičkih lica ima izuzetno važno mesto. Od vanrednog prihoda, koji je uveden krajem XVIII veka u Velikoj Britaniji, radi finansiranja rata sa Francuskom, prerastao je u redovni prihod. Međutim, tek sa razvojem kapitalizma i jačanjem državne administracije stvaraju se pretpostavke za učinkovito ubiranje poreza na dohodak.<sup>1</sup>

---

\* Rad je posvećen projektu *Harmonizacija prava Republike Srbije i prava Evropske unije-teorijskopравни, sociološkopravni, istorijskopравни, pozitivnopравни i pravnoekonomski aspekti* koji se u celini finansira iz izvornih prihoda Pravnog fakulteta u Novom Sadu.

Ovaj poreski oblik za svoj predmet ima dohodak, koji se definiše različito, u zavisnosti od toga da li je prihvaćena teorija izvora (eng.: *source theory*) ili teorija čistog prinosa (eng.: *accretion theory*). Teorija izvora definiše dohodak kao zbir prihoda koji redovno pritiču iz stalnih izvora, a teorija čistog prinosa kao novčanu vrednost povećanja ekonomske snage lica u određenom poreskom periodu, nezavisno od „stalnosti“ prihoda.

Njime se, pored fiskalnog cilja, postižu i drugi, vanfiskalni, ciljevi. Izdašnost je jedno od bitnih obeležja ovog poreskog oblika. Međutim, kada se posmatra njegovo učešće u ukupnim prihodima, prisutna je razlika između razvijenih zemalja, u kojima prihodi od ovog poreskog oblika participiraju u znatno većem procentu, u odnosu na zemlje u razvoju.<sup>2</sup> Jedan od ciljeva prilikom sprovođenja poreskih reformi u tranzicionim zemljama je i povećanje udela direktnih (neposrednih) poreza u ukupnim poreskim prihodima.

Porez na dohodak fizičkih lica koristi se i radi postizanja horizontalne i vertikalne pravičnosti. Horizontalna pravičnost podrazumeva jednak poreski tretman jednakih, odnosno da pojedinci sa istim ili sličnim prihodima trebaju plaćati isti porez, bez obzira na osnov nastanka prihoda. Vertikalna pravičnost podrazumeva nejednak poreski tretman nejednakih, odnosno veće poreske stope za subjekte koji poseduju veću poresku snagu, posredstvom progresivnog oporezivanja.

I horizontalna i vertikalna pravičnost konzistentna su sa principom sposobnosti plaćanja (eng.: *ability to pay principle*). Teškoće se javljaju prilikom njihove operacionalizacije u praksi.<sup>3</sup>

## **II Sistemi oporezivanja dohotka**

### *1. Osnovni sistemi oporezivanja dohotka*

U teoriji i praksi, javljaju se tri osnovna sistema oporezivanja dohotka fizičkih lica: cedularni, globalni i mešoviti sistem.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> N. Mijatović, *Razmatranje teorijskih pristupa osnovnim institutima uređenja oporezivanja dohotka*, Revija za socijalnu politiku, Vol.14, br.3-4, Zagreb, 2007, str.292.

<sup>2</sup> O tome opširnije: M. Vranješ, *Struktura i trendovi kretanja javnih prihoda u zemljama članicama Evropske unije i u Srbiji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 1-2/2008, str. 99-113.

<sup>3</sup> Z.H. Howell, *Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues and Comparative Country Developments*, IMF Working Paper 05/87, Washington, 2005, str.4.

<sup>4</sup> U literaturi se često, umesto navedene podele, govori i o engleskom, germanskom i romanskom tipu poreza na dohodak.

Cedularni sistem počiva na stavu da svaku cedulu (deo dohotka, odnosno pojedinačni prihod) treba oporezovati zasebno, i to primenom proporcionalnih stopa koje mogu biti različite visine za različite cedule. Cedularni porezi su analitički i objektni, što znači da se njima oporezuju samo pojedine komponente poreske snage i da ne uzimaju u obzir lična svojstva i porodične prilike poreskog obveznika.

Globalni sistem oporezivanja dohotka počiva na stavu da sve prihode koje ostvari obveznik treba oporezovati globalnim, sveobuhvatnim porezom čije su stope progresivne. U okviru ovog sistema, poreski teret je isti za sve prihode, dakle, ne uzimaju se u obzir eventualne specifičnosti ostvarivanja pojedinih prihoda. Globalni porez na dohodak je sintetički, jer obuhvatu celokupnu poresku snagu poreskog obveznika, i subjektni, jer vodi računa o ekonomskoj snazi poreskog obveznika, njegovim ličnim svojstvima, porodičnim prilikama. U ovom sistemu postoji veliki broj oslobođenja i olakšica, što ima za posledicu velike troškove poreske administracije, ali i poreskih obveznika. Globalni sistem oporezivanja dohotka karakteriše većinu „starih“ članica Evropske unije, mada se, u poslednje vreme, uočava svojevrsna cedularizacija ovih sistema.

Mešoviti sistem oporezivanja dohotka karakteriše kombinovanje cedularnog i globalnog sistema. Naime, u osnovi se primenjuje cedularno oporezivanje, a kao korektiv, odnosno kao nadogradnja, cedularnom sistemu primenjuje se globalno oporezivanje ako poreski obveznik ostvari dohodak iznad određenog (zakonom propisanog) limita.

Postavlja se pitanje koji se faktori moraju uzeti u obzir prilikom kreiranja, odnosno odabira određenog sistema poreza na dohodak.

Prvo, treba imati u vidu stavove, danas vladajuće, doktrine javnih finansija-doktrine ekonomske ponude koja se zalaže za vođenje što neutralnije poreske politike, što bi se na planu oporezivanja dohotka fizičkih lica prevelo kao zahtev da različite kategorije prihoda, koje čine dohodak, ne budu podvrgnute diferenciranom poreskom tretmanu. Cedularno oporezivanje dohotka ne udovoljava ovom zahtevu.

Drugo, prilikom odabira sistema oporezivanja dohotka treba voditi računa o mogućnostima ostvarivanja horizontalne i vertikalne pravičnosti, a prihvatanje cedularnog sistema, u kome se različiti prihodi mogu oporezovati različitim stopama, i to proporcionalnim, ne doprinosi realizaciji ovog principa.

Treće, izdašnost treba da utiče, takođe, na izbor sistema oporezivanja dohotka. Sveobuhvatni, globalni porez na dohodak građana u većoj meri zadovoljava ovaj uslov, jer omogućuje da se poreska obaveza rasprostire na celokupan „svetski dohodak“ rezidentnih obveznika.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> D. Popović, *Poresko pravo*, Beograd, 2009, str.269.

Četvrto, troškove, kako poreske administracije, tako i poreskih obveznika, treba imati u vidu prilikom odabira sistema oporezivanja dohotka. Ti troškovi su daleko niži kod cedularnih poreza, koji su najvećim delom porezi po odbitku, mada je u ovom pogledu, i kod globalnog poreza na dohodak fizičkih lica načinjen određeni pomak.<sup>6</sup>

Napred navedeno nam pokazuje da globalni sistem oporezivanja ima izvesne prednosti u odnosu na cedularni sistem, mada nijedna zemlja, do sada, nije u potpunosti implementirala ovaj pristup.

## 2. Alternativni sistemi oporezivanja dohotka

Stepen mobilnosti kapitala u uslovima savremenog sveta doveo je do preispitivanja korisnosti usvajanja globalnog pristupa. Naime, teškoće u oporezivanju „mobilne“ poreske osnovice dovele su do toga da se mnoge zemlje opredele za cedularno oporezivanje prihoda od rada i kapitala. Čini se da privlačnost globalnog sistema oporezivanja dohotka polako bleđi u globalizovanom svetu.<sup>7</sup> Kao rezultat toga, javili su se alternativni pristupi oporezivanja dohotka fizičkih lica:

- Dualni porez na dohodak (eng.: *Dual Income Tax*)
- Proporcionalni porez na dohodak (eng.: *Flat Tax*)
- Negativni porez na dohodak (eng.: *Negative Income Tax*)

### A) Dualni porez na dohodak

Prilikom sprovođenja reformi poreza na dohodak građana, često se kao model koristi, u potpunosti ili u pojedinim komponentama, dualni porez na dohodak građana koji je prvi put uveden u Nordijskim zemljama 90-tih godina 20.veka. U suštini, reč je o svojevrsnoj kombinaciji analitičkog i sintetičkog oporezivanja koja počiva na različitom poreskom tretmanu prihoda od rada i prihoda od kapitala, odnosno nefundiranih i fundiranih prihoda. Njime se vrši svojevrsna cedularizacija globalnog sistema oporezivanja dohotka. Reč je o posebnoj vidu cedularnog oporezivanja dohotka koji predstavlja kombinaciju progresivnog oporezivanja prihoda od rada i jedinstvenog oporezivanja prihoda od kapitala.

Motivi uvođenja ovog sistema oporezivanja dohotka su brojni.<sup>8</sup> Među njima, svakako, dominira nastojanje savremenih država da, u uslovima

---

<sup>6</sup> V.: D. Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, Beograd, 1997, str.505-510.

<sup>7</sup> Z.H. Howell, *Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues and Comparative Country Developments*, IMF Working Paper 05/87, Washington, 2005, str.6.

<sup>8</sup> V.: P.B.Sørensen, *The Nordic Dual Income Tax: Principles, Practices and Relevance for Canada*, Canadian Tax Journal/Revue Fiscaie Canadienne, Vol.55, No 3, str.562-564.

velike mobilnosti kapitala, privuku strani i istovremeno zadrže domaći kapital u nacionalnim granicama i da tako pospeše uslove za štednju i investicije, što bi se trebalo pozitivno odraziti na povećanje zaposlenosti i ubrzanje privrednog rasta.

Njegova osnovna obeležja su:

– U dualnom sistemu poreza na dohodak celokupni dohodak poreskog obveznika se deli na dve komponente: prihode od rada i prihode od kapitala. Svaka od ovih komponenti čini zasebnu poresku osnovicu koja je podvrgnuta posebnim stopama. Prihodima od kapitala smatraju se kamate, dividende, rente, kapitalni dobiti, a prihodima od rada smatraju se zarade i druga primanja iz radnog odnosa, penzije, i sl. Prihod koji ostvari vlasnik privrednog društva, obavljanjem poslovne delatnosti (eng.: *business income*), radeći neposredno u proizvodnji ili u menadžmentu, takođe, se deli na dve komponente: na prihode od rada i prihode od kapitala.

– Prihod od rada oporezuje se po progresivnim stopama, a prihod od kapitala po jedinstvenoj proporcionalnoj stopi koja je jednaka za sve vrste prihoda od kapitala, s tim da je u tzv. „čistom“ modelu dualnog poreza na dohodak građana ona izjednačena sa stopom poreza na dobit korporacija i najnižom stopom poreza na prihode od rada.

– Za dualni sistem poreza na dohodak građana svojstveno je da se lični odbitak priznaje u odnosu na prihode od rada. Ne postoji generalna preporuka da li lični odbitak treba priznati i u odnosu na prihode od kapitala, ako poreski obveznik ne ostvaruje prihode od rada.

– U pogledu mogućnosti prebijanja gubitaka nastalih na temelju prihoda od kapitala predviđene su dve mogućnosti. Prva mogućnost je da se ti gubici prebiju sa prihodom od rada koji je ostvaren u istom poreskom periodu, što je veoma jednostavno realizovati ako je stopa poreza na prihode od kapitala jednaka najnižoj stopi poreza na prihode od rada ili da se taj gubitak prizna kao poreski kredit u odnosu na poresku obaveznu na prihode od rada. Druga mogućnost je da se taj gubitak prenese u buduće poreske periode, te da se prebije sa prihodom od kapitala koji se bude ostvario u tom poreskom periodu.<sup>9</sup>

– „Čist“ teorijski model dualnog sistema poreza na dohodak postavlja zahtev za potpunom eliminacijom ekonomskog dvostrukog oporezivanja dividendi.

Nesumnjivo, dualni porez na dohodak građana ima izvesne prednosti, ali i nedostatke. Svakako, najznačajnija prednost ogleda se u tome da

---

<sup>9</sup> V.: P.B. Sørensen, *The Nordic Dual Income Tax -in or out?*, Copenhagen, 2001., B. Genser, *The Dual Income Tax: Implementation and Experience in European Countries*, Ekonomski pregled, 57 (3-4), Zagreb 2006, str.271-278.

ovaj sistem ne rezultira odlivom domaćeg kapitala, s jedne strane, i stvara preduslove za privlačenje inostranog kapitala, s druge strane.<sup>10</sup> Takođe, dualni sistem poreza na dohodak građana smanjuje troškove, kako poreske administracije, tako i poreskih obveznika, jer se porez na prihode od kapitala naplaćuje po odbitku, u momentu njihovog ostvarivanja, čime se, ujedno, sprečava erozija poreske osnovice usled inflacije. U prednosti ovog sistema ubraja se i smanjivanje distorzija izazvanih različitim oporezivanjem različitih vidova dohotka.<sup>11</sup>

U nedostatke dualnog sistema oporezivanja dohotka ubrajaju se teškoće prilikom razgraničenja prihoda od rada i prihoda od kapitala, posebno kada je reč o „aktivnim“ vlasnicima koji rade istovremeno u privrednim društvima, zatim narušavanje horizontalne i vertikalne pravičnosti, neutralnosti poreskog sistema, smanjivanje poreskih prihoda jer ovaj sistem daje mogućnost transformisanja prihoda od rada u prihode od kapitala, destimulacija radnih napora itd.

Izmenama poreskog sistema koje su izvršene u Nordijskim zemljama u periodu od 2006-2008. godine, čini se, da je malo toga ostalo od „čistog“ teorijskog modela dualnog poreza na dohodak građana. Danska, zemlja koja je 1987.godine prva uvela dualni porez, napustila je ovaj sistem. U njoj se, sada, prihodi od kapitala oporezuju po progresivnim stopama, mada je njihov raspon znatno manji od raspona stopa kojima se oporezuju prihodi od rada. I Finska i Švedska su, donekle, odstupule od „čistog“ teorijskog modela dualnog poreza na dohodak građana, jer iako se prihodi od kapitala oporezuju po jedinstvenoj proporcionalnoj stopi (28%,odnosno 30%), ta stopa je viša od najniže stope poreza na prihode od rada. Norveška je najmanje odstupila od „čistog“ modela.

Opsežnom poreskom reformom u periodu od 2005-2009.godine, Slovenija se priključila krugu zemalja koje su uvele dualni sistem oporezivanja dohotka. Ta reforma je rezultirala diferenciranim poreskim tretmanom prihoda, u zavisnosti od njihovog karaktera. Naime, prihodi od rada se oporezuju progresivnim stopama čiji je raspon 16-41%, a prihodi od kapitala se oporezuju jedinstvenom stopom od 20%.<sup>12</sup> Približavanje „čistom“ teorijskom modelu dualnog poreza ogleda se i u postepenom

---

<sup>10</sup> Postoje tvrdnje da se problem „seobe“ kapitala javlja, pre svega, kada je reč o kapitalu korporacija, a mnogo manje kada je reč o kapitalu pojedinaca. V.: P.B. Sørensen, *Dual Income Taxes-A Nordic Tax System*, Copenhagen 2008, str.9.

<sup>11</sup> V: R.Broadway, *Income Tax Reform for a Globalized World: The case for dual income tax*, *Journal of Asian Economics* 16 (2005), pp.923-924.

<sup>12</sup> Stopa poreza na kapitalne dobitke zavisi od perioda držanja stvari, prava ili imovine na osnovu kojih je ostvaren kapitalni dobitak. Stopa se smanjuje na svakih 5 godina,tako da posle isteka perioda od 20 godina, porez na kapitalne se ne plaća.

snižavanju stope poreza na dobit korporacija na nivo od 20%, a odstupanje se ogleda u činjenici da je najniža stopa poreza na prihode od rada niža od jedinstvene stope poreza na prihode od rada i posebnom režimu oporezivanja kapitalnih dobitaka.

Neophodno je naglasiti da elementi dualnog poreza na dohodak građana egzistiraju, u manjoj ili većoj meri, u skoro svim evropskim zemljama. Ti elementi se, pre svega, ogledaju u proporcionalnom oporezivanju nekih vidova prihoda od kapitala. Tako, na primer, u Holandiji celokupni dohodak koji obveznik ostvari deli se u tri grupe. U prvu grupu spadaju prihodi od rada koji se oporezuju progresivnim stopama. U drugu grupu svrstavaju se prihodi od kapitala koji su ostvareni na osnovu „suštinskog“ udela u kapitalu, a koji se oporezuju po proporcionalnoj stopi čija visina iznosi 25%, dok u treću grupu spadaju „ostali“ prihodi od kapitala koji su oporezovani po jedinstvenoj stopi od 30%.

U Austriji dividende i kamate se oporezuju konačnim porezom po odbitku čija stopa iznosi 25%, a u Belgiji dividende i kamate se oporezuju, takođe, proporcionalnim stopama ali je njihova visina različita. U obe zemlje postoji mogućnost uključivanja prihoda od kapitala u ukupan dohodak kako bi se pružila mogućnost obvezniku da ostvari pravo na lični odbitak i u odnosu na ove prihode, ako nije ostvario prihode po drugom osnovu.

Sa elementima dualnog sistema oporezivanja dohotka susrećemo se i u Italiji, Nemačkoj i Mađarskoj.<sup>13</sup>

### *B ) Proporcionalni porez na dohodak (Flat tax)*

Ideja o uvođenju proporcionalnog poreza na dohodak nije nova, mada je tek poslednjih godina primećeno nesumnjivo interesovanje za ovaj model oporezivanja dohotka. Teoretski koreni ove ideje mogu se naći u doktrinama klasičnih pisaca poput J.R.McCulloch-a i J.S.Mill-a.<sup>14</sup>

Tokom 90-tih godina 20.veka, evropske zemlje koje su prolazile kroz proces tranzicije, tražile su, između ostalog, i novi koncept na kojem bi se zasnivao njihov poreski sistem. Radikalni potez u tom pogledu načinila je Estonija koja je 1994.godine uvela flat tax u svoj poreski sistem. Litvanija i Letonija su, ubrzo, sledile njen primer, a kasnije su to učinile i neke druge evropske zemlje.

<sup>13</sup> V.: *Taxation trends in European union, Data for the EU Member States and Norway*, Luxembourg, 2008 Edition, str. 162-166, 170-174, 178-182.

<sup>14</sup> J. A. Fellows, *The Rebirth of the Flat-Rate Income Tax*, TaxExecutive, Vol.35, Issue 3, 1983, str. 230.

Treba naglasiti da ne postoji adekvatan prevod koji bi najdoslednije izražavao suštinu termina flat tax, te se ovaj termin prevodi ili kao porez sa jedinstvenom stopom ili kao proporcionalni porez.<sup>15</sup>

Postoji nekoliko varijanti flat tax-a, a najpoznatija je zasovana na Hal-Rabuška(Hall-Rabushka) modelu.<sup>16</sup> Oni su formulisali predlog imajući u vidu složenost federalnog poreza na dohodak i troškove kako poreske administracije tako i poreskih obveznika.<sup>17</sup>

Osnovna obeležja modela oporezivanja dohotka koji su zastupali Hal i Rabuška su:

- Za razliku od dualnog sistema, ovde se prihodi od kapitala uopšte ne oporezuju, odnosno oporezuje se samo dohodak koji se troši, dok se štednja i investicija izuzimaju od oporezivanja. Dakle, osnovicu čine samo prihodi od rada, uključujući i doprinose koje plaća zaposleni, dok doprinosi koji idu na teret poslodavca ne ulaze u osnovicu.

- Stopa po kojoj se oporezuje dohodak koji se troši je jedinstvena i proporcionalna. Teži se snižavanju stopa što je moguće više, preporučuju stopu nižu od 20%.

- Flat tax eliminiše odredbe poreskih zakona kojima se predviđaju određeni podsticaji (dedukcije, krediti, izuzimanja i sl.) za određene kategorije subjekata ili određene aktivnosti. Teži se ka tome da se stvore takvi uslovi u kojima poreski obveznici neće imati podsticaj ka razmeštaju sredstava u cilju smanjenja poreske obaveze. Dakle, država iako je smanjila visinu poreske stope čuva poreske prihode širenjem poreske osnovice, u što većoj meri, pa i putem eliminacije subjektivnih i objektivnih oslobođenja i olakšica.

- Hal-Rabuškin model eliminiše dvostruko oporezivanje dohotka koji se štedi ili investira (prihodi od kapitala). Eliminacija dvostrukog oporezivanja prihoda od kapitala se postiže njihovim oporezivanjem na nivou preduzeća, a izuzimanjem na nivou fizičkih lica.

- Socijalni ciljevi se takođe mogu obezbediti flat oporezivanjem. Naime, poreski obveznik ima pravo da od poreske osnovice odbije tzv. lični odbitak, čime se, u stvari, štiti egzistencijalni minimum. Posredstvom ličnog odbitka obezbeđuje se progresivnost u oporezivanju iako je stopa formalno proporcionalna.

---

<sup>15</sup> U literaturi se ponegde srećemo i sa terminom Forbsov porez, po predsedničkom kandidatu koji se zalagao za uvođenje ovog poreza u SAD. V.:A.Veramallay, *The Forbes Flat Tax*, Atlantic Economic Journal, Vol.24, Number 3, 1996. pp.183-267.

<sup>16</sup> Hal i Rabuška su prvi put izneli koncept ideje o flat tax oporezivanju 1981.godine u članku koji su objavili u Wall Street Journal-u.

<sup>17</sup> V.: R.Hall, A.Rabushka, *The Flat Tax*, 2nd ed., Stanford 1995, str.1-23.



– Prihodi od obavljanja poslovne aktivnosti se oporezuju po istoj stopi kao i prihodi fizičkih lica, odnosno ovaj sistem karakteriše izjednačavanje stope poreza na dobit korporacija i poreza na dohodak građana.

Proporcionalni porez na dohodak postao je veoma popularan. Do 1994. godine samo jedna porska jurisdikcija je prihvatila flat tax. Danas, postoji ukupno 24 flat tax sistema.<sup>18</sup> Međutim, ono što i dalje ostaje sporno je pitanje da li je tendencija povećanja broja zemalja koje uvode ovaj sistem privremena moda ili je rezultat stvarne vrednosti ovog sistema.

Estonija je 1994. godine prva uvela flat tax (26%). Pre toga, dohodak fizičkih lica se oporezivao stopama čiji se raspon kretao od 16-33%. Stopa u Estoniji, trenutno, iznosi 21% (i za dobit korporacija i za dohodak fizičkih lica), s tim da je predviđeno da do 2011. godine padne na 18%. Od 1994. godine i lični odbitak je neznatno porastao, mada se to može pripisati stopi inflacije.

Litvanija je, takođe, 1994. godine uvela flat tax po stopi od 33%, koliko je iznosila najviša marginalna stopa poreza na dohodak pre reforme, dok je stopa poreza na dobit korporacija zadržana na 29%. U Litvaniji je zabeležen suštinski porast visine ličnog odbitka od 1994. godine.

Flat tax u Letoniji uveden je 1997. godine, i to po stopi od 25%. Pre reforme primenjivalo se degresivno oporezivanje dohotka fizičkih lica, dok je stopa poreza na dobit korporacija zadržana na nivou od 25%.

Slovačka je 2004. godine sprovela opsežnu poresku reformu čiji je cilj bio stvaranje konkurentnog poreskog sistema. Tom reformom se nastojalo prebaciti težište poreskog opterećenja se neposrednih na posredne poreze, sniziti nivo poreskih stopa, minimizovati distorzije izazvane vanfiskalnim ciljevima oporezivanja i dvostruko oporezivanje dohotka. Tom reformom Slovačka je postala prva, i za sada jedina, zemlja članica OECD-a koja je uvela flat tax u svoj poreski sistem.

Uvođenje flat tax-a, odnosno oporezivanja dohotka po jedinstvenoj stopi je imalo istaknutu ulogu u toj reformi. Jedinstvena stopa od 19% bila je predviđena ne samo za porez na dohodak fizičkih lica i porez na dobit korporacija, već i za porez na dodatu vrednost. Jedinstvena stopa od 19% zamenila je oporezivanje dohotka, koji je bio podeljen na pet kategorija, stopama od 10-38%. Sprovedenom poreskom reformom znatno je povećan iznos neoporezivog iznosa,<sup>19</sup> u većini slučajeva izbegnuto je dvostruko oporezivanje dohotka, ukinuti su porez na nasleđe i poklon.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> D. Mitchell, *The Global Flat Tax Revolution: Lessons for Policy Makers*, Prosperitas, Vol. VIII, Issue I, 2008, str. 3.

<sup>19</sup> Odbitak iznosi oko 60% prosečne zarade.

<sup>20</sup> V.: D. Moore, *Slovakia's Tax and Welfare Reforms*, IMF Working Paper 05/133.

2005. godine Rumunija je uvela jedinstvenu stopu poreza na dohodak, u visini od 16%. Pre reforme dohodak se oporezivao stopama čiji se raspon kretao od 18-40%. Stopa poreza na dobit korporacija je smanjena sa 25% na 16%, čime je postignuto njeno izjednačavanje sa stopom poreza na dohodak.

Kada se posmatraju navedene evropske zemlje koje su uvele flat tax, mogu se zapaziti određene sličnosti, ali i razlike. Za tzv. prvi talas uvođenja flat tax-a svojstvene su nešto više stope (Estonija:26%, Litvanija 33%, Letonija 25%), dok su drugi talas uvođenja flat tax-a svojstvene stope niže od 20%. Osim u Litvaniji, svuda je prisutno izjednačenje stopa poreza na dohodak i stopa poreza na dobit korporacija. Slovačka je jedina zemlja koja jedinstvenu stopu od 19% primenjuje i na porez na dodatu vrednost.

Flat tax u navedenim evropskim zemljama ne podudara se u svim komponentama sa Hal-Rabuškinim modelom. Naime, nijedna zemlja nije u potpunosti izuzela od oporezivanja prihode od kapitala, što predstavlja jedno od ključnih obeležja Hal-Rabuškinovog modela.<sup>21</sup>

Jednostavnost, pravičnost i efikasnost se obično ističu kao osnovne prednosti flat tax sistema. Kombinovanje jedne stope sa ukidanjem subjektivnih i objektivnih oslobođenja i olakšica čini poreski sistem znatno jednostavnijim. Jednostavnosti doprinosi i izjednačavanje stopa poreza na dohodak fizičkih lica i poreza na dobit korporacija. Ovo, ujedno, doprinosi i smanjivanju podsticaja ka transferu kapitala iz privatnog u korporacijski sektor. Flat tax doprinosi i boljoj preglednosti poreskog sistema i njegovom lakšem razumevanju od strane poreskih obveznika. Pravičnost se obezbeđuje posredstvom ličnog odbitka, kojim se na mala vrata uvodi progresivnost u oporezivanju. Međutim, neophodno je naglasiti da progresivnost dolazi do izražaja samo kod onih obveznika koji ostvaruju niži dohodak, dok progresivnost kod visokog nivoa dohotka prelazi u proporcionalnost, čime se posredno utiče na smanjenje poreske evazije, jer progresivne stope posebno podstiču poresku evaziju kod subjekata koji ostvaruju viši nivo dohotka. Za flat tax sistem se kaže da je efikasan jer podstiče investicije, štednju, zapošljavanje, smanjuje troškove poreske administracije ali i obveznika itd.

Zemlje koje su uvele flat tax u svoj sistem poboljšale su svoje ekonomske i fiskalne preformanse, mada je to, donekle, očekivano jer je reč o zemljama koje su načinile radikalnan preokret ka tržišno orjentisanoj

---

<sup>21</sup> Jedina dosledna primena ovog modela zabeležena je u Hrvatskoj, u periodu od 1994-2001.god.. V.: H. Blažić, *Usporedni porezni sustavi-oporezivanje dohotka i dobiti*, Rijeka, 2006, str. 43-46.

ekonomiji, i u tom kontekstu sprovele su reforme i u drugim oblastima. Samo uvođenjem flat tax-a u okruženje u kome vlada princip vladavine prava i u kome postoji zadovoljavajući nivo regulative mogu se stvoriti dobre pretpostavke za privredni rast.

Osnovna zamerka ovom flat tax sistemu sastoji se u činjenici da njime sužava polje za pravičnu raspodelu poreskog tereta.<sup>22</sup> Progresivnost, posebno, dolazi do izražaja prilikom oporezivanja dohotka srednje klase, te zbog toga srednja klasa snosi veće poresko opterećenje. To, naročito, dolazi do izražaja u tzv. čistom modelu kada se prihodi od kapitala, nasleđe i poklon uopšte ne oporezuju. Osim toga, ne postoji saglasnost koja jedinstvena stopa i koji neoporezivi iznos je optimalan. Kritičari flat tax oporezivanja ističu da se ovaj model pokazuje kao dobro rešenje jedino u malim poreskim jurisdikcijama, tranzicionim zemljama u kojima poreska administracija nije dovoljno efikasna, u kojima vlada nizak poreski moral. No primeri Rusije, a naročito, Islanda demantovali su njihove tvrdnje.<sup>23</sup>

#### *V) Negativni porez na dohodak građana*

Negativni porez na dohodak građana predstavlja ideju koju je razvio Milton Fridman u svom delu Kapitalizam i sloboda. Osim njega, 60-tih godina 20. veka, veliki pobornik ove ideje bio je i Robert Lampman.<sup>24</sup>

Ključna odrednica za razumevanje ovog alternativnog sistema oporezivanja dohotka je tzv. egzistencijalni minimum. Naime, postoje određene kategorije subjekata čiji nivo dohotka ne doseže egzistencijalni minimum. Tada država treba da interveniše preko socijalnih transfera, kako bi obezbedila egzistencijalni minimum za svoje građane. Činjenica da država daje subvencije, kako bi se dostigao egzistencijalni minimum, može delovati destimulativno na ulaganje napora za traženjem zaposlenja. Izlaz je u negativnom oporezivanju dohotka, tvrdi Fridman.

U najčišćem obliku, negativni porez na dohodak građana podrazumeva da svi subjekti podnose poresku prijavu, ali oni subjekti čiji nivo dohotka ne doseže egzistencijalni minimum, umesto plaćanja poreza, primaju od poreske administracije određeni iznos (negativni porez) čija visi-

---

<sup>22</sup> Ovaj argument posebno ističu razvijene zemlje koje flat tax doživljavaju kao sredstvo postizanja poreske konkurentnosti, nasuprot poreskoj harmonizaciji kojoj teže. Samim tim što primena flat tax-a znači negaciju progresivnog oporezivanja, dovodi se u pitanje i ostvarivanje redistributivnih ciljeva oporezivanja, ističu protivnici njegovog uvođenja.

<sup>23</sup> V.: D. Mitchell, *The Global Flat Tax Revolution*, Prosperitas, Vol VIII, Issue I, 2008.

<sup>24</sup> V.: R. A. Moffitt, *The Idea of a Negative Income Tax: Past, Present and Future*, Focus, Vol.23, Number 2, 2004.

na zavisi od ostvarenog dohotka.<sup>25</sup> Naime, iznos negativnog poreza se određuje tako što se predviđena poreska stopa primeni na razliku između dohotka koji predstavlja egzistencijalni minimum i ostvarenog dohotka. Neophodno je naglasiti da u ovom sistemu i subjekti koji ostvaruju dohodak iznad egzistencijalnog minimuma imaju pravo na poreski kredit u visini egzistencijalnog minimuma.

Osnovni cilj negativnog oporezivanja je integracija sistema oporezivanja dohotka i sistema socijalne pomoći, kako bi se u što većoj meri ostvarilo načelo ekonomičnosti.

Ideja negativnog poreza na dohodak nigde nije, u potpunosti, implementirana.<sup>26</sup> Čini se, da su teškoće menjanja sistema socijalne zaštite i oporezivanja dohotka preveliki izazov za državnu administraciju.

### III Oporezivanje dohotka u Srbiji

Počevši od 2001. godine, Srbija je započela opsežnu poresku reformu kako bi svoj poreski sistem prilagodila savremenim trendovima u ovoj oblasti i stvorila povoljnu klimu za investicije i privredni rast. Pitanje reforme poreza na dohodak građana u žiži je interesovanja stručne javnosti, privrednika i brojnih građana. Srpski zakonodavac, svestan potrebe za reformom u ovoj oblasti, vršio je izmene Zakona o porezu na dohodak građana (u daljem tekstu: ZPDG) u više navrata.<sup>27</sup> Međutim, tim promenama nije načinjen suštinski preokret u oporezivanju dohotka fizičkih lica, tako da iznalaženje mogućih pravaca reforme ostaje, i dalje, otvoreno pitanje.

Srbija je usvojila mešoviti sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica. U osnovi se primenjuje cedularno oporezivanje, a kao korektiv (nado-gradnja) cedularnom oporezivanju primenjuje se godišnji porez na dohodak građana koji ima obeležja globalnog, sintetičkog poreza.

U srpskom poreskom pravu celokupni dohodak se deli na osam kategorija (cedula), i za svaku cedulu ZPDG predviđa posebnu stopu. Zarade se oporezuju po stopi od 12%, prihodi od poljoprivrede i šumarstva po stopi od 10%, prihodi od samostalne delatnosti po stopi od 10%, prihodi

---

<sup>25</sup> J. T. Allen, *Negative Income Tax*, The Concise Encyclopedia of Economics, Indianapolis, 2002.

<sup>26</sup> U SAD postoji tzv. The Earned Income Tax Credit (EITC) koji, u suštini, predstavlja delimičnu implementaciju Fridmanovog modela negativnog oporezivanja dohotka. Na ovaj poreski kredit pravo imaju radno angažovani subjekti čija primanja ne dosežu egzistencijalni minimum kako bi se podstaklo radno angažovanje.

<sup>27</sup> Službeni glasnik RS, br. 24/01, 80/02, 80/02-dr. zakon, 135/04, 62/06, 65/06-ispispravka, 31/09 i 44/09, 18/10.

od autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svojine po stopi od 20%, prihodi od kapitala po stopi od 10%, prihodi od nepokretnosti po stopi od 20%, kapitalni dobici po stopi od 10% , ostali prihodi (u ostale prihode ubrajaju se prihodi od davanja u zakup pokretnih stvari, dobici od igara na sreću, prihodi od osiguranja lica, prihodi sportista i sportskih stručnjaka i drugi prihodi koji po svojoj prirodi čine dohodak fizičkih lica, osim onih koji su, posebno, izuzeti odredbama ZPDG.<sup>28</sup>) se oporezuju po stopi koja iznosi 20%, s tim da stopa poreza na prihode od osiguranja lica iznosi 10%. Dakle, zakonske stope za cedule (prihode) koje čine dohodak se razlikuju, s tim da su razlike u efektivnim stopama još izraženije, jer se iznosi troškova koji se priznaju za pojedine cedule još više razlikuju.

Najnovijim izmenama ZPDG predviđeno je da godišnji porez na dohodak građana plaćaju fizička lica-rezidenti, uključujući i stranca-rezidenta, koja su u kalendarskoj godini ostvarili dohodak veći od trostrukog iznosa prosečne godišnje zarade po zaposlenom isplaćene u Republici u godini za koju se utvrđuje porez. Prema ranijem rešenju, neoporezivi iznos za stranca-rezidenta bio je petostruki iznos prosečne godišnje zarade. Dakle, u cilju povećanja izdašnosti ovog poreskog oblika i jednakog poreskog tretmana rezidenata domaćih državljana i rezidenata stranaca , srpski zakonodavac je predvideo ovo rešenje. Vođen istim razlozima zakonodavac je izvršio i izmene stopa kod godišnjeg poreza na dohodak građana. Naime, ZPDG predviđa da se na iznos do šestostruke prosečene godišnje zarade plaća godišnji porez na dohodak građana po stopi od 10%, a na iznos preko šestostruke prosečene godišnje zarade plaća porez po stopi od 10% na iznos do šestostruke prosečene godišnje zarade, a 15% na iznos preko šestostruke prosečene godišnje zarade.<sup>29</sup>

Kao što je istaknuto, prilikom izbora, ali i ocene određenog sistema oporezivanja dohotka, moraju se imati u vidu određeni kriterijumi (alokativna neutralnost, izdašnost, horizontalna i vertikalna pravičnost, troškovi poreske administracije i poreskih obveznika).

Postojeći sistem oporezivanja dohotka ne udovoljava zahtevu savremene teorije o alokativnoj neutralnosti poreza. Oporezivanje delova dohotka po različitim zakonskim, odnosno efektivnim stopama utiče na odluku obveznika u pogledu izvora ostvarivanja svog dohotka, odnosno na odluku o alokaciji resursa.

---

<sup>28</sup> V.: čl.85 ZPDG.

<sup>29</sup> V.: čl.87. i čl.89. ZPDG.

Izdašnost poreza na dohodak građana u Srbiji je relativno niska. Učešće u BDP, u poslednjih nekoliko godina, iznosi oko 5 %, a učešće u ukupnim poreskim prihodima, u periodu od 2005-2009.godine, varira između 12-14%. U periodu od 2010-2012.godine, porez na dohodak građana projektovan je na oko 4,5% BDP u sve tri godine.<sup>30</sup> Učešće poreza na dohodak građana u ukupnim poreskim prihodima i BDP u Evropskoj uniji je znatno veće.<sup>31</sup>

Zbog različitih poreskih stopa (i zakonskih i efektivnih) kojima su izložene različite kategorije dohotka, dolazi do narušavanja principa horizontalne pravičnosti. Naime, lica koja imaju isti nivo dohotka, ali ga ostvaruju iz različitih izvora, neće snositi jednako poresko opterećenje. Do narušavanja principa horizontalne pravičnosti dolazi i kod godišnjeg poreza na dohodak građana. Naime, neki prihodi (npr.prihodi od kapitala i kapitalni dobitci) ne ulaze u osnovicu ovog poreskog oblika.

Princip vertikalne pravičnosti, u načelu, se poštuje i to posredstvom indirektna i direktna progresije. Indirektna progresija je obezbeđena kod oporezivanja zarada, jer se iznos od 6 554 din. priznaje kao neoporezivi iznos. Direktna progresija je obezbeđena, jedino, kod godišnjeg poreza na dohodak građana, ali zbog malog broja obveznika i umanjenja osnovice zbog visokog neoporezivog iznosa i ličnih odbitaka, njen domašaj je ograničen.<sup>32</sup>

Troškovi poreske administracije i poreskih obveznika prilikom primene postojećeg sistema oporezivanja dohotka su relativno niski, posebno u poređenju sa troškovima koji nastaju u zemljama koje primenjuju globalno oporezivanje. Relativno niski troškovi se mogu pripisati činjenici da se većina cedularnih poreza naplaćuje po odbitku.

### *Mogućnosti za reformu poreza na dohodak građana u Srbiji*

Imajući u vidu napred navedene kriterijume, lako je uočiti slabosti postojećeg sistema oporezivanja dohotka. Pitanje reforme poreskog sistema se, stoga, nameće kao nužnost.

---

<sup>30</sup> V.: Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2010.godinu, sa projekcijama za 2011.i 2012.godinu.

<sup>31</sup> V.: *Taxation trends in European union, Data for the EU Member States and Norway*, Luxembourg, 2008 Edition.

<sup>32</sup> Na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku, prosečna godišnja zarada u Srbiji u 2009.god.iznosila je529.476din (SG RS br.4/2010). Dakle, godišnji porez na dohodak građana u 2009.god. plaćaju fizička lica rezidenti, uključujući i strance-rezidente, koja ostvare dohodak veći od 1 589 292 din. Osnovicu čini oporezivi dohodak , koji čini razlika između dohotka za oporezivanje(razlika između ukupnog dohotka obveznika i neoporezivog iznosa) i ličnih odbitaka, koji ne mogu biti veći od 50% dohotka za oporezivanje.

Međutim, biranje adekvatnog modela oporezivanja dohotka nije lak zadatak, pre svega, jer ne postoji idealan model oporezivanja dohotka koji bi zadovoljio sve tražene kriterijume. Čak i kada bi takav model postojao, bilo bi ga teško implementirati, jer poreski sistem svake zemlje poseduje određene specifičnosti koje se moraju uvažavati prilikom kreiranja svakog poreskog oblika.

Prilikom sprovođenja reformi, svakako, treba uzeti u obzir rešenja koja su prihvaćena u drugim zemljama i njihova iskustva u sprovođenju datog sistema oporezivanja dohotka. Međutim, već i letimičan uvid u regulativu posvećenu oporezivanju dohotka pokazuje da u ovoj oblasti ne postoji uniformnost rešenja. Evropska unija, ne uslovljava članstvo određenim oblikom poreza na dohodak građana, što rezultira velikim brojem rešenja u njenim okvirima i, samim tim, velikim brojem mogućnosti za srpskog zakonodavca.

Jedna od opcija koja je dugo vremena imala dosta pristalica je uvođenje globalnog sistema oporezivanja dohotka. Iako je s teorijske tačke gledišta ovaj sistem najprihvatljiviji, u praksi sve veći broj zemalja odstupa od „čistog“ teorijskog modela i uvodi elemente cedularizacije u svoj sistem. Primena ovog sistema je komplikovana i skupa, čak i onim zemljama čija je poreska administracija znatno modernija i efikasnija u poređenju sa poreskom administracijom u Srbiji. S obzirom da ovaj sistem podstiče evaziju, dovodi se u pitanje i stav da se njegovim usvajanjem doprinosi stvaranju pravednog poreskog sistema.

Druga opcija je uvođenje dualnog sistema oporezivanja dohotka.<sup>33</sup> Njegovim uvođenjem neutralisalo bi se negativno obeležje globalnog pristupa koje se sastoji u odlivu domaćeg i odsustvu stranog kapitala, međutim i dalje bi ostao problem nejednakog poreskog tretmana jednakih, jer bi imućniji slojevi, koji ostvaruju prihode od kapitala, bili oporezovani po nižim stopama.

Treća opcija je uvođenje proporcionalnog poreza na dohodak. U većini evropskih zemalja u tranziciji, uvedene su različite varijante ovog sistema, te bi se, stoga, flat tax mogao pokazati kao dobro rešenje i u Srbiji. Propisivanje jedinstvene stope i ukidanje brojnih poreskih oslobođenja i olakšica učinilo bi postojeći sistem znatno jednostavnijim, preglednijim i transparentnijim.

---

<sup>33</sup> Analiza pozitivnog zakonodavstva Srbije pokazuje da određeni elementi ovog sistema već postoje. Naime, prihodi od kapitala se oporezuju po jedinstvenoj stopi od 10%, a kod zarada, kao najvažnijeg i najizdašnjeg prihoda od rada, posredstvom ličnog odbitka obezbeđuje se indirektna progresija.

#### **IV Zaključna razmatranja**

Kao što je u radu prikazano, pitanju oporezivanja dohotka može se pristupiti na različite načine. Za razliku od brojnih drugih pitanja, srpski zakonodavac se, prilikom sprovođenja reformi oporezivanja dohotka, ne može osloniti na propise Evropske unije.

Iako je potreba za reformom nesporna, odabrati najoptimalnije rešenje nije jednostavno. Stoga je srpski zakonodavac pristupio, na prvi pogled, bezbolnijoj varijanti-čestim izmenama postojećeg sistema oporezivanja dohotka, ali bez napuštanja, u osnovi, istog sistema.

Imajući u vidu prednosti i nedostatke svakog modela oporezivanja, s jedne strane, i bojazan srpskog zakonodavca od korenite reforme, s druge strane, najoptimalnije rešenje bi bilo uvođenje kombinacije dualnog i proporcionalnog poreza na dohodak.

Naime, razdvajanjem i posebnim poreskim tretmanom prihoda od rada i prihoda od kapitala, sistem bi zadržao komponentu dualnog oporezivanja. Stopa poreza na prihode od kapitala bi trebala biti niža od stope poreza na prihode od rada, kao što je to slučaj prema postojećem rešenju. Razlika u odnosu na dualni sistem bi se ogledala u oporezivanju prihoda od rada po proporcionalnoj, jedinstvenoj stopi, s tim da bi neoporezivi iznos trebao biti znatno viši nego što je to slučaj kod poreza na zarade prema aktuelnom rešenju, kako bi progresivnost bila obezbeđena u većoj meri.



*Cyjetana Cyjetković, Assistant  
Faculty of Law Novi Sad*

## **Specificities of Personal Income Tax In European and Serbian Law**

### *Abstract*

In contemporary tax systems there are three basic models of taxation of personal income: schedular, global and mixed. Until recently, the global income approach has been favoured as the best solution, but contemporary economic circumstances have led to alternative models of taxation of personal income: dual income tax, negative income tax and flat tax. In this paper author deals with advantages and disadvantages of each of these systems and suggests possible options for reform in Serbia.

The European Union does not require a specific model of income taxation and therefore there is a lot of different solutions, although there is difference between the old and new members.

Key words: income; schedular taxation; global taxation; dual income tax; negative income tax; flat tax.