

SASA RANĐELOVIĆ

EKONOMSKE PERFORMANSE PORESKOG SISTEMA SRBIJE

Uticaj poreskog sistema na privredni rast zavisi od visine poreskog opterećenja, njegove strukture i parametrizacije osnovnih poreskih oblika. Sa intenziviranjem procesa tranzicije ka formiranju tržišne privrede, od 2001. godine, Srbija je sprovela i temeljnu reformu svog poreskog sistema, koji je u prethodne dve decenije prošao kroz veći broj daljih promena. Poreski sistem Srbije obezbeđuje poreske prihode od oko 37% BDP-a, što je ispod proseka zemalja Evropske unije (EU), ali umereno više od proseka uporedivih država Centralne i Istočne Evrope (CIE), te Zapadnog Balkana. Empirijska istraživanja pokazuju da porezi na kapital (porez na dobit preduzeća) i rad (porez na dohodak građana i doprinosi) imaju znatno veći negativan uticaj na rast privrede od poreza na potrošnju (PDV, akcize i carine) i poreza na imovinu. Shodno navedenom, zaključuje se da visina poreskog opterećenja u Srbiji može imati negativan, a struktura poreskog sistema relativno pozitivan uticaj na uslove za rast privrede. Harmonizacija poreskog sistema Srbije sa pravilima EU uticaće na povećanje relativnog značaja selektivnih poreza na potrošnju (piguovskog karaktera), što bi moglo da kreira fiskalni prostor za smanjenje distrozivnijih poreza (npr. na rad), a što bi moglo pozitivno da se odrazi na uslove za privredni rast.

Ključne reči: poreski sistem, poreska struktura, privredni rast i razvoj

Dr Saša Randelović, vanredni profesor Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, e-mail: sasa.randjelovic@ekof.bg.ac.rs. Ovaj rad je rezultat projekta "Rizici finansijskih institucija i tržišta u Srbiji – mikroekonomska i makroekonomska analiza" (šifra projekta:179005), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

U V O D

Obezbeđenje dinamičnog i održivog rasta privrede, uz ostale aspekte makroekonomske stabilnosti, predstavlja jedan od osnovnih ciljeva ekonomske politike. U savremenim državama, značajni segmenti ekonomske politike su zasnovani na unapred definisanim pravilima. Tako u domenu monetarne politike uglavnom postoje jasno definisani opšti ciljevi (stabilnost cena, stabilnost kursa i sl.) i pravila (npr. Tejlorovo pravilo) koji predstavljaju okvir za dizajniranje i operacionalizaciju politike. Dugo se smatralo da je monetarnu politiku moguće u većoj mjeri zasnovati na unapred definisanim pravilima, jer ona ne utiče direktno na redistribuciju dohotka i imovine u društvu (mada to čini indirektno), dok je fiskalna politika *per se* redistributivna, te da je stoga neophodno da odražava preferencije glasača, zbog čega je potrebno da vlada ima slobodu u njenom koncipiranju i vođenju. Ipak, u prethodnih nekoliko decenija, u velikom broju država uvedena su fiskalna pravila, kojima se daje okvir, a često i kvantitativna ograničenja na osnovne fiskalne agregate (fiskalni deficit, javni dug i sl.), u cilju obezbeđenja dugoročne održivosti javnih finansija.¹ Empirijska istraživanja pokazuju da relaksiranje fiskalnih pravila po pravilu dovodi do smanjenja poreza, rasta javne potrošnje i rasta fiskalnog deficita.² Pored uticaja na visinu ukupnog poreskog opterećenja, fiskalna pravila nemaju bitniji uticaj na ostale karakteristike i performanse poreskog sistema, što znači da je dizajn strukture poreskog sistema i parametrizacija pojedinačnih poreskih oblika, prepuštena diskrecionom odlučivanju kreatora fiskalne politike. Pitanje optimalnog dizajna osnovnih poreskih oblika predstavlja jedno od najsloženiji pitanja u teoriji javnih finansija. Ono se po pravilu postavlja u kontekst potrebe ostvarivanja ciljanog iznosa poreskih prihoda uz minimalan negativan uticaj na produktivno ponašanje (rad, štednju, investiranje, obrazovanje i sl.), tj. ostvarivanje ciljanog iznosa poreskih prihoda uz minimalan višak poreskog tereta.³ Savremene države pomoću instrumenata poreske politike od privrede i stanovništva uzimaju između trećine i polovine bruto domaćeg proizvoda i koriste za finansiranje svojih društveno-političkih, socijalnih i ekonomskih funkcija. Od iznosa poreza, kao i od načina na koji će država poreske prihode ostvariti zavise brojni aspekti ekonomskog ponašanja, što znači da dizajn i struktura poreskog sistema mogu imati i znatan uticaj na dinamiku rasta privrede. Shodno tome, pitanje optimalnog dizajna strukture poreskog siste-

¹ V. Charles Wyplosz, "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences", *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, University of Chicago Press, 2013, 495–530.

² V. Veronica Grembi, Tommaso Nannicini, Ugo Troiano, "Do Fiscal Rules Matter?", *American Economic Journal: Applied Economics*, No. 3, Vol. 8, 2016, 1–30.

³ Jean Hindriks, Gareth Myles, *Intermediate Public Economics*, MIT Press, 2013.

ma se po pravilu razmatra u kontekstu njegovog uticaja na dinamiku privrednog rasta, za dati nivo poreskih prihoda. To znači da pitanje ekonomskih performansi poreskog sistema ima (bar) dva aspekta – fiskalni i ekonomski (uticaj na privredni rast), dok se u savremenim društvima, uz rastuću ekonomsku nejednakost u razvijenim državama i posledičnu socijalnu nestabilnost, u fokus sve više stavlja i pitanje redistributivnog delovanja poreskog sistema.

Srbija je ekonomsku tranziciju suštinski intenzivirala od 2001. godine, a reforma poreskog sistema predstavljala je jednu od prvih sistemskih reformi u tom pogledu. Shodno tome, u ovom radu se daje retrospektivni prikaz razvoja poreskog sistema Srbije u prethodne dve decenije, uz kritičku analizu njegovih karakteristika i međunarodne uporedivosti parametrizacije osnovnih poreskih oblika, a nakon toga se analiziraju i njegove fiskalne i ekonomske performanse.

KARAKTERISTIKE I STRUKTURA PORESKOG SISTEMA SRBIJE

U kontekstu otpočinjanja tranzicije privrednog sistema u cilju uspostavljanja tržišne privrede, velika reforma poreskog sistema Srbije sprovedena je 2001. i 2002. godine. Tada je usvojen novi Zakon o budžetskom sistemu, te Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, koji kao sistemski propisi, uređuju opšti institucionalni okvir za funkcionisanje sistema javnih finansija u Srbiji, kao i za administriranje i naplatu poreza. Osim toga, usvojeni su i novi zakoni kojima su uređeni elementi osnovnih poreskih oblika, i to: Zakon o porezu na dohodak građana, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (usvojen nešto kasnije – 2004. godine), Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezima na imovinu, Zakon o porezu na promet i Zakon o akcizama. Ovom velikom poreskom reformom uspostavljena je savremena struktura poreskog sistema Srbije, koja je u znatnoj meri postala uporediva sa poreskim sistemima savremenih evropskih država.

Direktni porezi

Direktni porezi predstavljaju poreze koji se plaćaju na faktore proizvodnje (rad i kapital) i u savremenim poreskim sistemima po pravilu obuhvataju poreze na dohodak fizičkih lica, poreze na dohodak/dobit preduzeća i poreze na imovinu.

Sistem oporezivanja dohotka građana, uspostavljen Zakonom iz 2001. godine, faktički je afirmisao mešoviti model oporezivanja dohotka, u dve faze: cedulačnoj i sintetičkoj. Cedulačna faza podrazumeva oporezivanje prihoda iz svih izvora u trenutku njihovog nastanka, tako da se svaka vrsta prihoda oporezuje po posebnim pravilima, dok se u sintetičkoj fazi, po isteku godine na prihode ostva-

rene u toku prethodne godine koji prelaze određeni limit, plaća i godišnji porez na dohodak građana. Zakon o porezu na dohodak građana, usvojen 2001. godine je i danas na snazi, uz 16 izmena i dopuna koje su od 2001. do 2021. godine izvršene. Izmene Zakona o porezu na dohodak građana su po pravilu bile usmerene na smanjenje efektivnog poreskog opterećenja i blago povećanje progresivnosti: stopa poreza na zarade je smanjena sa 14% na 10% uz uvođenje neoporezivog iznosa koji sada iznosi 18.300 dinara, tj. oko 45% minimalne zarade, stopa poreza na prihode od samostalne delatnosti je smanjena sa 14% na 10%, a stope poreza na prihode od kapitala, nepokretnosti i kapitalne dobitke su smanjene sa 20% na 15%. S druge strane, limit iznad kojeg se plaća godišnji porez na dohodak građana je promenjen, tako da ne bude propisan u apsolutnom iznosu, već da predstavlja funkciju prosečne zarade u Republici, a pored osnovne poreske stope od 10%, uvedena je i još jedna granična poreska stopa od 15%, čime je godišnji porez na dohodak ponovo postao i direktno progresivan.⁴ Osim smanjenja poreskog opterećenja, izmene Zakona o porezu na dohodak su bile usmerene i na smanjenje prostora za poresku evaziju, kao i na podsticanje određenih vidova ponašanja (npr. ulaganje u privatno penzijsko i zdravstveno osiguranje, afirmacija sistema nagrađivanja zaposlenih kroz opcije na akcije i sl.). Kao rezultat ovih procesa, postojeći sistem poreza na dohodak građana u Srbiji je i dalje mešovit, sa diferenciranim pravilima i poreskim opterećenjem u zavisnosti od vrsta prihoda, uz blagu progresivnost, te kao takav i dalje u znatnoj meri odstupa od principa i horizontalne i vertikalne pravičnosti u oporezivanju. S druge strane, visina poreskog opterećenja dohotka građana u Srbiji je među nižima u Evropi, što je povoljno iz perspektive ekonomske efikasnosti.⁵

Sistem doprinosa za obavezno socijalno osiguranje delimično je reformisan 2001. godine, dok je novi Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje usvojen 2004. godine. Ovim je, zajedno sa drugim sistemskim propisima kojima se uređuje sistem socijalnog osiguranja u Srbiji, uspostavljen novi opšti okvir za funkcionisanje sistema socijalnog osiguranja, koji je bio usmeren na konsolidaciju postojećih sistema, pre svega kroz širenje osnovice za obračun i plaćanje doprinosa, na način da se u nju pored zarada uključe i druge vrste dohodaka od rada, kao i kroz objedinjavanje tri penzijska fonda u jedan. Nakon toga, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje je više puta menjan i dopunjavan, što je između ostalog podrazumevalo i postepeno smanjenje stope doprinosa, koje

⁴ Godišnji porez na dohodak građana bio je i do 2001. godine direktno progresivan, i to sa stopama od 10%, 15% i 20%.

⁵ V. Miloško Arsić, Saša Randelović, *Ekonomija oporezivanja – teorija i politika*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2017, 371; Saša Randelović, *Osnove poreskog planiranja*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2020, 253.

u 2021. godini u zbiru iznose 36,55%, od čega, formalno posmatrano, 19,9% ide na teret zaposlenog, a 16,65% na teret poslodavca. Opisane karakteristike poreza na dohodak građana i sistema doprinosa za obavezno socijalno osiguranje impliciraju da je prosečno fiskalno opterećenje prosečne zarade u Srbiji oko 61,6%, što znači da na 100 dinara neto zarade, opterećenje porezom i doprinosima iznosi 61,6 dinara. To fiskalno opterećenje se, komparativno posmatrano, smatra umećenim, budući da je približno prosečnom fiskalnom opterećenju u zemljama EU.⁶

Sistem poreza na dobit preduzeća u Srbiji temeljno je reformisan 2001. godine, pri čemu je poreska stopa iznosila 20%, koja je 2003. godine snižena na 14%, uz uvođenje nekoliko poreskih podsticaja, od kojih su najznačajniji bili investicioni poreski kredit i oslobođenje od poreza za velike investicije. Zakon o porezu na dobit pravnih lica iz 2001. godine, uz 17 izmena i dopuna koje su u naredne dve decenije usledile je i danas u primeni. Pomenute izmene i dopune su bile uglavnom usmerene na izmene poreske stope, koja je 2004. godine dalje snižena na 10%, dok je 2013. godine povećana na 15%. Osim toga, kroz izmene Zakona vršen je i redizajn sistema poreskih olakšica – investicioni poreski kredit je ukinut od 2014. godine, ali je zato 2019. godine uveden skup poreskih podsticaja usmerenih na razvoj inovacija i podsticanje preduzetništva. U prethodne dve decenije takođe je napravljen iskorak u pogledu razrade i primene specifičnih anti-evazionih pravila, kao što je pravilo o transfernim cenama. Zakonska stopa poreza na dobit u Srbiji znatno je niža od proseka zemalja članica EU, a približna je proseku zemalja Centralne i Istočne Evrope (CIE), što ukazuje na zadovoljavajući nivo konkurentnosti poreskog sistema Srbije u ovom domenu, o čemu će u nastavku biti više reči.

Sistem poreza na imovinu u Srbiji, uspostavljen 2001. godine sastoji se od dva segmenta: porez na imovinu u statici i porezi na imovinu u dinamici. Porez na imovinu u statici u Srbiji je selektivan, budući da obuhvata samo nepokretnosti. Osnovica za plaćanje poreza na imovinu se utvrđuje po različitim pravilima za lica koja vode poslovne knjige (osnovica je fer vrednost ili vrednost procenjena od strane obveznika) i lica koja ne vode poslovne knjige (procenjena vrednost od strane lokalne Uprave javnih prihoda, umanjena za amortizaciju). Poreske stope su takođe diferencirane, tako da za lica koja vode poslovne knjige ona iznosi do 0,4%, a za lica koja ne vode poslovne knjige ona se kreće u rasponu od 0,4% do 2%, u zavisnosti od visine osnovice. Zakonom su propisane maksimalne poreske stope, dok lokalne samouprave imaju pravo da na svojoj teritoriji primenjuju i niže stope od maksimalnih, budući da je reč o njihovom izvornom prihodu.

⁶ V. M. Arsić, S. Randelović, op. cit., 371.

Porezi na imovinu i dinamici obuhvataju porez na nasleđe i poklon i porez na prenos apsolutnih prava. Porez na nasleđe i poklon plaća sticalac imovine, na vrednost stečene imovine. Poreske stope su diferencirane i iznose 1,5% za obveznike u drugom naslednom redu, odnosno 2,5% za ostale obveznike. Ipak, Zakonom je propisano potpuno oslobođenje od ovog poreza za sticaoce imovine u prvom naslednom redu i supružnike, što obuhvat ovog poreza i njegov fiskalni značaj čini simboličnim. Porez na prenos apsolutnih prava se plaća na promet nepokretnosti (na koji nije plaćen PDV), motornih vozila i prava intelektualne svojine, pri čemu osnovicu predstavlja ugovorena, odnosno procenjena tržišna vrednost imovine (ako je viša od ugovorene), a stopa je jedinstvena i iznosi 2,5%, što je znatno ispod proseka zemalja članica EU. Zakon o porezima na imovinu usvojen 2001. godine je u međuvremenu pretrpeo 16 izmena i dopuna, od kojih se najznačajnije odnose na povećanje progresivnosti poreza na imovinu u statici (kroz uvođenje granične stope od 2% za imovinu vrednosti preko 50 miliona dinara), ukidanje poreza na prenos apsolutnih prava na promet akcija i udela, te smanjenje stope poreza na prenos apsolutnih prava sa 5% na 2,5%. Ocenjuje se da sistem poreza na imovinu u statici i dinamici u Srbiji ne odstupa znatnije od uobičajene prakse u drugim evropskim državama, iako su njegovi pozitivni fiskalni i redistributivni efekti ograničeni selektivnim obuhvatom poreza na imovinu u statici i široko definisanim režimom opšteg oslobođenja od poreza na imovinu u dinamici (na nasleđe i poklon).

Indirektni porezi

Sistem indirektnih poreza u Srbiji se sastoji od opšteg i selektivnog poreza na promet. Opšti porez na promet u Srbiji uređen je Zakonom o porezu na promet iz 2001. godine, kojim je uveden sistem jednofaznog poreza na promet dobara, koji se plaćao prilikom uvoza dobara i prometa dobara krajnjim potrošačima, kao i kumulativni svefazni porez na promet usluga, pri čemu je stopa poreza na promet iznosila 20%. U cilju ispunjavanja preduslova za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, te smanjenju prostora za utaju poreza, 2005. godine porez na promet u maloprodaji zamenjen je opštim neto svezanim porezom na promet, tj. porezom na dodatu vrednost. Sistem poreza na dodatu vrednost u Srbiji zasnovan je na tzv. evropskom modelu, koji podrazumeva da je predmet oporezivanja široko definisan (promet dobara i usluga, te uvoz dobara), da se poreska obaveza računa primenom kreditnog metoda, da se kod međunarodne trgovine oporezivanje vrši prema principu odredišta (izvoz je oslobođen poreza, a na uvoz se porez plaća), te da se primenjuje tzv. potrošni tip oporezivanja, iz perspektive poreskog tretmana prometa osnovnih sredstava. Od 2005. godine PDV u Srbiji se plaćao po standardnoj stopi od 18%, dok je na usko definisanu grupu do-

bara i usluga, PDV plaćao po sniženoj stopi od 8%. U kontekstu napora u cilju fiskalne konsolidacije, tj. stabilizacije javnih finansija u periodu od 2012. do 2014. godine i standardna i snižena stopa PDV-a u Srbiji su povećane, tako da od tada standardna stopa iznosi 20%, a snižena stopa 10%. Osim toga, budući da je delatnost finansijskog posredovanja oslobođena PDV-a, posebnim zakonom je uveden „porez na promet usluga neživotnog osiguranja“, čiju osnovicu čini premija neživotnog osiguranja, a poreska stopa iznosi 5%.

Uvođenje jedinstvenog sistema akciza 2001. godine, tj. selektivnog poreza na promet dobara koja stvaraju negativne eksternalije ili spadaju u luksuzna dobra, predstavlja jedan od najbitnijih iskoraka u konsolidaciji poreskog sistema i sistema javnih finansija Srbije generalno, sprovedenih u prethodne dve decenije. Umesto do tada primenjivanog Zakona o akcizama i porezu na promet, usvojenog 1994. godine, čija primena je bila relativno neefikasna usled čega je siva ekonomija u prometu akciznih proizvoda bila široko rasprostranjena, 2001. godine usvojen je Zakon o akcizama, kojim je na jedinstven način uređen način definisanja osnovnih elemenata ovog poreskog oblika – obveznika, predmeta oporezivanja, osnovice, stopa i olakšica. Tim zakonom je predviđeno da se akcize plaćaju na domaći promet i uvoz naftnih derivata, duvanskih prerađevina, alkoholnih i bezalkoholnih pića, etil-alkohola, kafe, soli za ishranu i luksuznih proizvoda. Od 2001. do 2021. godine izvršeno je čak 40 izmena i dopuna Zakona o akcizama, ali okosnicu postojećeg sistema i dalje čini sistem akciza uspostavljen 2001. godine. Najznačajnije promene u režimu akciza od 2001. godine do danas odnose se na širenje obuhvata (npr. uvođenjem akcize na promet električne energije, kao i na promet tečnosti za elektronske cigarete, tečni naftni gas i sl.), te povećanje stopa akciza. Povećanje jediničnih stopa akciza se vrši dva puta godišnje, za stopu inflacije u prethodnom polugodištu, a neke stope se osim toga i dodatno povećavaju (npr. stope akciza na duvanske proizvode), u cilju usklađivanja sa pravilima EU, o čemu će u nastavku biti više reči.

USKLAĐIVANJE PORESKOG SISTEMA SRBIJE SA HARMONIZOVANIM PRAVILIMA EU

Pored potrebe da se uspostavi poreski sistem koji će obezbediti stabilnost javnih finansija i omogućiti razvoj tržišne privrede, poreske reforme od 2001. godine bile su usmeravane i neophodnošću postepenog usklađivanja poreskog sistema Srbije sa harmonizovanim pravilima Evropske unije. Zbog političke neizvodljivosti uspostavljanja jedinstvenog poreskog sistema, zemlje EU su se opredelile za koordinaciju, odnosno harmonizaciju svojih nacionalnih poreskih sistema, u cilju omogućavanja funkcionisanja jedinstvenog tržišta i smanjenja prostora za

poreske zloupotrebe. S tim u vezi, carine unutar jedinstvenog tržišta su ukinute još krajem 60-ih godina, a u prethodnim decenijama ostvaren je i značajan pomak u harmonizaciji indirektnih poreza – izvršena je snažna harmonizacija pravila oporezivanja u vezi sa PDV-om i akcizama, kroz odgovarajuće EU direktive. U domenu direktnih poreza dometi harmonizacije su bili znatno manji – usvojene su tri direktive koje omogućavaju funkcionisanje jedinstvenog tržišta i otklanjaju dvostruko oporezivanje (Direktiva o matičnoj i zavisnoj kompaniji, Direktiva o poslovnim reorganizacijama i Direktiva o kamatama i autorskim naknadama), kao i Direktiva o mehanizmima rešavanja poreskih sporova u EU (odnosi se na korespondirajuća usklađivanja dobiti u slučaju transfernih cena), te Arbitražna konvencija (multilateralni ugovor između 27 država članica posvećen istom pitanju). Aktivnosti na harmonizaciji osnovice za obračun poreza na dobit traju decenijama bez opipljivih rezultata.

Shodno tome, aktivnosti na harmonizaciji poreskog sistema Srbije sa pravilima EU do sada su bile fokusirane pre svega na sistem PDV-a, koji je u osnovi usklađen sa direktivom EU, pri čemu će za potpunu harmonizaciju biti neophodno revidirati listu dobara čiji promet se oporezuje po sniženoj stopi PDV (ukloniti promet novih nepokretnosti sa ove liste), izvršiti brojna administrativno-tehnička usaglašavanja u vezi sa administriranjem ovog poreskog oblika i omogućiti efektivno uključivanje Srbije u sistem razmene PDV informacija između zemalja EU. U domenu akciza, stepen usklađenosti poreskog sistema Srbije je manji, pa će u tom segmentu pored osetnog povećanja stopa akciza na promet duvanskih proizvoda, kako bi se dostigla minimalna stopa propisana direktivama EU, biti neophodno uvesti i akcizu na ugalj i koks, te revidirati način iskazivanja stopa akcize na alkoholna pića, tako da one ne budu diferencirane po tipu pića, već povezane sa procentom sadržaja alkohola u pićima. Srbija je od 2018. godine pristupila OECD Inicijativi za sprečavanje erozije poreske osnovice i seljenje profita (eng. *BEPS – Base Erosion and Profit Shifting*), a nakon toga je ratifikovala i multilateralni instrument. U narednom periodu, shodno tome slede određena usklađivanja sa odgovarajućim BEPS pravilima i u domenu poreza na dobit preduzeća.⁷

Navedeno ukazuje da će dalja harmonizacija poreskog sistema Srbije sa pravilima EU, uglavnom implicirati širenje obuhvata i povećanje nekih poreskih stopa, posebno u segmentu akciza, što bi moglo da donese dvostruko korist: *i*) u meri u kojoj je reč i porezima piguovskog tipa, njihovo povećanje će dovesti do destimulisanja negativnih eksternalija, *ii*) rast prihoda države po tom osnovu, koji bi mogao da dovede do otvaranja fiskalnog prostora za smanjenje ekonomski distorzivnijih poreza (npr. na rad).

⁷ V. detaljnije: S. Randelović, op. cit., 253.

FISKALNE I EKONOMSKE PERFORMANSE
PORESKOG SISTEMA SRBIJE

Ocena kvaliteta poreskog sistema može se vršiti na osnovu njegove fiskalne izdašnosti, tj. sposobnosti da stabilno generiše neophodan iznos poreskih prihoda, kao i na osnovu njegovog uticaja na opšte uslove poslovanja i dinamiku privrednog rasta. Poreski sistem utiče na privredni rast preko visine poreskog opterećenja, kao i preko njegove strukture.⁸ Uticaj poreskog opterećenja na rast privrede može biti pozitivan, jer se porezima finansira obezbeđenje dobara i usluga od strane države koji omogućavaju rast privrede (obrazovanje, istraživanje i razvoj, infrastruktura, pravna sigurnost itd.). S druge strane, porezi mogu uticati i negativno na privredni rast, jer destimulišu rad, štednju, investiranje i sl. Empirijska istraživanja na ovu temu ukazuju na divergentne rezultate. Brojna istraživanja sugerišu da je veza između visine ukupnog poreskog opterećenja i privrednog rasta negativna, pri čemu se međusobno razlikuju u pogledu intenziteta tog negativnog delovanja⁹, dok s druge strane postoje i brojna istraživanja koja sugerišu da veza između poreskog opterećenja, odnosno veličine javnog sektora i privrednog rasta nije stabilna i ubedljivo negativna.¹⁰

Visina poreskog opterećenja se može meriti preko graničnih ili prosečnih poreskih stopa, kao i preko relativne visine ukupnih poreskih prihoda, odnosno njihovog učešća u bruto domaćem proizvodu (BDP). Ovaj drugi pristup je obuhvatniji, ali je kod interpretacije tog pokazatelja potrebno imati u vidu da na visinu poreskih prihoda, pored dizajna poreskog sistema utiče i struktura privrede. Na primer, zbog činjenice da je izvoz oslobođen PDV-a, fiskalna izdašnost ovog poreskog oblika je manja u državama koje su velike neto izvoznice. Rezultati prikazani na Slici 1. pokazuju da je sa ukupnim poreskim opterećenjem od 36,8% BDP-a Srbija gotovo medijana, među 33 posmatrane evropske države. Ipak, u od-

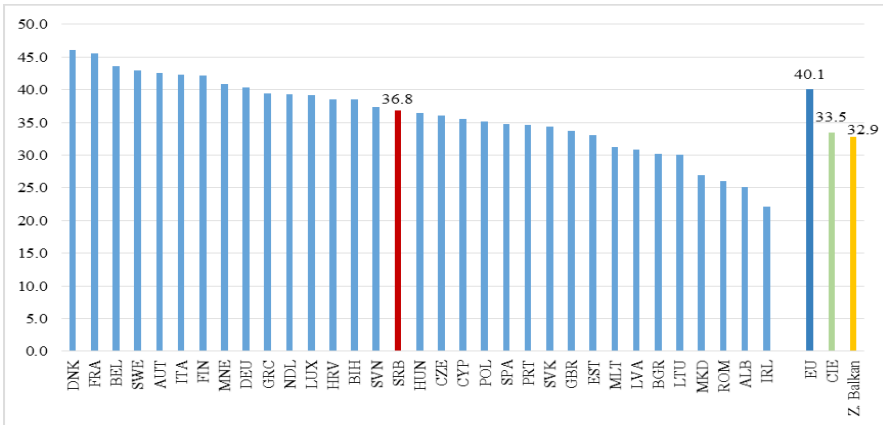
⁸ V. Jens Arnold, "Do tax structures affect aggregate economic growth?: Empirical evidence from a panel of OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers No. 643*, 2008, 1–29.

⁹ V. Reinhard Koester, Robert Kormendi, "Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross-Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses", *Economic Inquiry*, Issue 3, Vol. 27, 1989, 367–386, kao i Robert Barro, "Economic Growth in a Cross-Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, No. 2, Vol. 106, 1991, 407–444. Takođe v. i Stefan Fölster, Magnus Henrekson, "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries", *European economic review*, No. 8, Vol. 45, 2001, 1501–1520.

¹⁰ V. Enrique Mendoza, Gian Maria Milesi-Ferretti, Patrick Asea, "On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality conjecture", *Journal of public economics*, Issue 1, Vol. 66, 1997, 99–126, kao i Jonas Agell, Henry Ohlsson, Peter Thoursie, "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries: A Comment", *European Economic Review*, Issue 1, Vol. 50, 2006, 211–218.

nosu na prosek EU, poresko opterećenje u Srbiji je osetno manje, pre svega zbog činjenice da je u većini razvijenih evropskih država poresko opterećenje veliko. S druge strane, poresko opterećenje u Srbiji je osetno veće u odnosu na prosek 10 zemalja Centralne i Istočne Evrope (CIE), kao i u odnosu na prosek preostale četiri države Zapadnog Balkana.

Slika 1. Poreski prihodi u Evropi u 2019. godini (% BDP)



Izvor: Obrada autora na osnovu podataka European Commission, *Taxation trends in the EU*, Brussels, 2021

U savremenim državama, poreski sistemi se zasnivanju pre svega na oporezivanju tri široke makroekonomske poreske osnovice: dohodak (fizičkih lica i preduzeća), potrošnju i imovinu. Porezi generalno mogu uticati na rast privrede preko uticaja na ponudu rada, kao i na produktivnost rada, koja zavisi od visine fizičkog i ljudskog kapitala, te ukupne faktorske produktivnosti. Dok porezi na potrošnju utiču umereno (negativno) na ponudu rada, jer smanjuju realnu potrošnju koja se može radom obezbediti, porezi i doprinosi na dohodak utiču snažnije negativno na ponudu rada iz sličnih razloga, ali i na ulaganje u ljudski kapital i inovacije. S druge strane, porez na dobit preduzeća utiče snažno negativno na investiranje u fizički kapital, što može imati negativne posledice na formiranje i ljudskog kapitala i faktorsku produktivnost, narušavajući tako kapitalnu osnovu rada generalno.

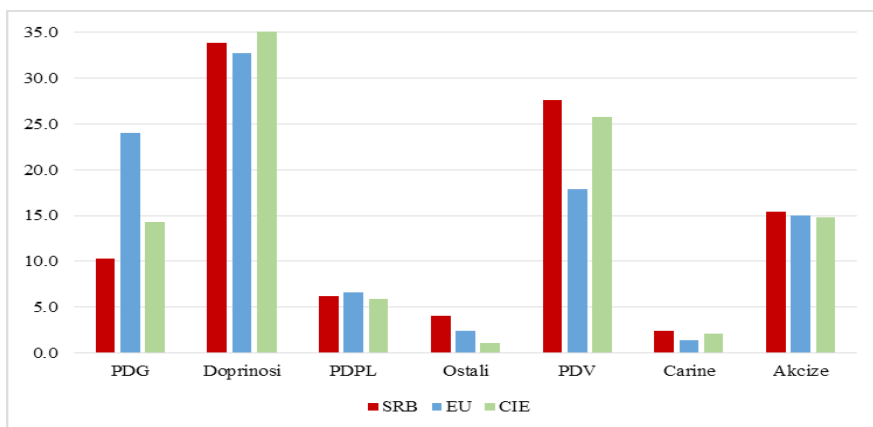
Rezultati empirijskih istraživanja pokazuju da najsnažniji negativan uticaj na rast privrede ima porez na dobit preduzeća, zbog izražene međunarodne mobilnosti kapitala, a zatim porez na dohodak i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje. Na trećem mestu, po intenzitetu negativnog delovanja na rast privrede

nalaze se porezi na potrošnju, a zatim porezi na finansijske i kapitalne transakcije, dok je uticaj poreza na imovinu u statici i poreza na nasleđe i poklon na rast privrede najmanji.¹¹ Ovi rezultati potvrđuju da uticaj poreskog sistema na rast privrede zavisi ne samo od visine poreskog opterećenja, već i od njegove strukture. S obzirom na navedeno rangiranje poreskih oblika prema intenzitetu negativnog delovanja na privredni rast, opšta ocena bi bila da direktni porezi snažnije negativno utiču na rast od indirektnih poreza.

U ukupnim poreskim prihodima Srbije, direktni porezi čine oko 55%, što je za 4,5 procentna poena manje od njihovog učešća u zemljama CIE, za 8,5 procentnih poena manje od prosečnog učešća direktnih poreza u poreskim prihodima zemalja EU.

Shodno tome, struktura poreskog sistema, u smislu odnosa direktnih i indirektnih poreza, se može smatrati relativno povoljnom iz perspektive uslova za rast privrede. Na to ukazuju i podaci prikazani na Slici 2. prema kojima je učešće prihoda od poreza na dobit (5,9%) i poreza na dohodak (14,3%) manje nego u zemljama EU i CIE, dok je učešće prihoda od doprinosa u Srbiji (36,1%) veće od proseka EU, ali i dalje manje od proseka zemalja CIE. S druge strane, učešće prihoda od PDV (25,7%), akciza (14,8%) i carina (2,1%) u poreskim prihodima Srbije je veće u odnosu na prosek i EU-27, kao i zemalja CIE.

Slika 2. Struktura poreskih prihoda u 2019. godini (u %)

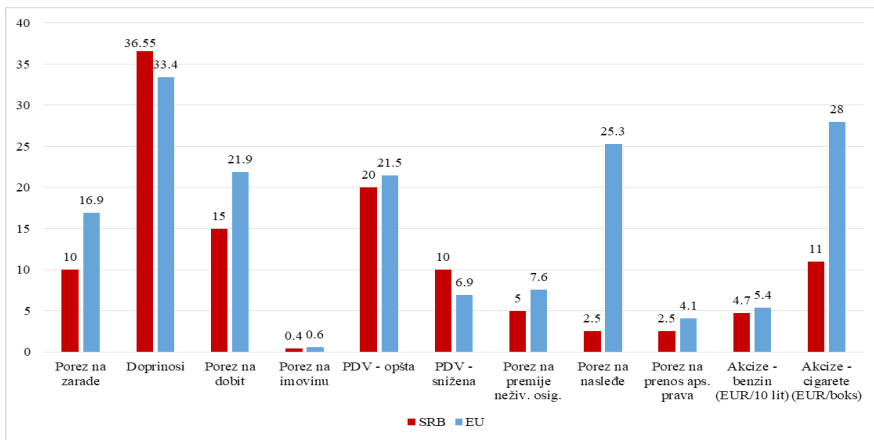


Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz European Commission, op. cit.

¹¹ V. J. Arnold, op. cit., 1–29; Asa Johansson, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys, Laura Vartia, “Taxation and Economic Growth”, *OECD Economics Department Working Papers No. 620*, Paris, 2008, 1–83.

Kao što je prethodno pomenuto, visina poreskog opterećenja se može meriti ne samo visinom poreskih prihoda, već i preko graničnih poreskih stopa. S tim u vezi, rezultati prikazani na Slici 3. pokazuju da su zakonske (granične) poreske stope u Srbiji kod svih poreskih oblika (osim snižene stope PDV-a i zbirne stope doprinosa za obavezno socijalno osiguranje) umereno ili ubedljivo niže od evropskog proseka. Ovi podaci takođe ukazuju da je najveći jaz između poreskih stopa u Srbiji i prosečnih stopa u zemljama EU u segmentu oporezivanja prometa cigareta, te oporezivanja nasleđa i poklona.

Slika 3. Stope poreza u Srbiji i EU (u %)



Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz European Commission op. cit., S. Randelović, op. cit. i M. Arsić, S. Randelović op. cit.

ZAKLJUČAK

Postojeći poreski sistem Srbije je prema svojoj strukturi i parametrima u velikoj meri uporediv sa prevladavajućom praksom koja postoji u evropskim i većini drugih država. Okosnicu našeg poreskog sistema čini pet poreskih oblika: doprinosi za socijalno osiguranje, PDV, akcize, porez na dohodak građana i porez na dobit preduzeća. Tako strukturiran poreski sistem obezbeđuje stabilne i relativno velike poreske prihode, koji su približni medijalnom iznosu relativnih poreskih prihoda u Evropi, iako su poreske stope uglavnom umereno ili znatno niže od evropskog proseka. Procenjuje se da se razlog tome nalazi, između ostalog i u razlikama u strukturi privrede, budući da je Srbija neto uvoznica, dok većina

evropskih država spada u neto izvoznice. Osim toga, široko rasprostranjena potrošnja nekih akciznih proizvoda (npr. cigareta), obezbeđuje znatne poreske prihode iako su stope akciza u tom segmentu umerene.

Pored stabilnog izvora za finansiranje javnog sektora, procenjuje se da su struktura i dizajn poreskog sistema Srbije relativno povoljni i iz perspektive podsticanja rasta privrede, budući da su stope najdistorzivnijih poreza (na dobit i dohodak) u Srbiji znatno niže od evropskog proseka, pri čemu postoje i razučeni sistemi poreskih podsticaja na preduzetništvo i ulaganje u inovacije.

S druge strane, redistributivno delovanje poreskog sistema Srbije na smanjenje nejednakosti je relativno malo, pre svega zbog niskog i blago regresivnog poreza na dohodak građana, te niskog te proporcionalnog poreza na nasleđe i poklon. U narednom periodu biće potrebno sprovesti veći broj izmena u poreskom sistemu Srbije u cilju usklađivanja sa direktivama EU (povećanje akciza na cigarete, izmene načina oporezivanja prometa alkoholnih pića, uvođenje akcize na ugajl i koks, revidiranje liste dobara na čiji promet se PDV plaća po sniženoj stopi itd). Pored toga, u cilju unapređenja ukupnih ekonomskih performansi poreskog sistema Srbije, biće neophodno razmotriti i parametarske reforme sistema poreza na dohodak građana u pravcu unapređenja horizontalne i vertikalne pravičnosti, kao i poreza na nasleđe i poklon u pravcu širenja obuhvata i pojačavanja njegovog redistributivnog delovanja. Osim toga, bitan cilj u pravcu unapređenja performansi poreskog sistema Srbije u budućnosti odnosiće se na dalje unapređenje kapaciteta države za doslednu, predvidivu i efikasnu primenu postojećih poreskih propisa, kao i novih složenih antievazionih pravila.

Dr. SAŠA RANĐELOVIĆ
Associate Professor, Faculty of Economics
University of Belgrade

ECONOMIC PERFORMANCES OF THE TAX SYSTEM OF SERBIA

Summary

Impact of the tax system on economic growth depends on the level of tax burden, its structure and the parameterization of main taxes. With the acceleration of the process of transition to a market economy, since 2001, Serbia has carried out a fundamental reform of its tax system, which has undergone a number of further changes in the past two decades. Serbia's tax system generates

tax revenues of about 37% of GDP, which is below the average of the European Union (EU) countries, but moderately higher than the average of comparable countries in Central and Eastern Europe (CEE) and the Western Balkans. Empirical research shows that capital taxes (corporate income tax) and labor taxes (personal income tax and contributions) have a significantly greater negative impact on economic growth than consumption taxes (VAT, excise duties and customs duties) and property taxes. This suggests that the level of tax burden in Serbia may have a negative impact, while the structure of the tax system having a relatively positive impact on the conditions for economic growth. Harmonization of Serbia's tax system with EU rules is expected to increase the relative importance of selective consumption (Pigovian) taxes, which could create fiscal space to reduce more distorting taxes (e.g. on labor), which could yield a positive impact on the conditions for economic growth.

Key words: tax system, tax structure, economic growth and development

Literatura

- Agell J., Ohlsson H., Thoursie P., "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries: A Comment", *European Economic Review*, Issue 1, Vol. 50, 2006.
- Arnold J., "Do tax structures affect aggregate economic growth?: Empirical evidence from a panel of OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers No. 643*, 2008.
- Arsić M., Randelović S., *Ekonomija oporezivanja – teorija i politika*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2017.
- Barro R., "Economic Growth in a Cross-Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics* No. 2, Vol. 106, 1991.
- European Commission, *Taxation trends in the EU*, Brussels, 2021.
- Fölster S., Henrekson M., "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries", *European Economic Review*, No. 8, Vol. 45, 2001.
- Grembi V., Nannicini, T., Troiano, U., "Do Fiscal Rules Matter?", *American Economic Journal: Applied Economics*, No. 3, Vol. 8, 2016.
- Hindriks J., Myles, G., *Intermediate Public Economics*, MIT Press, 2013.
- Johansson A., Heady C., Arnold J., Brys B., Vartia L., "Taxation and Economic Growth", *OECD Economics Department Working Papers No. 620*, Paris, 2008.
- Koester R., Kormendi R., "Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross-Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses", *Economic Inquiry*, Issue 3, Vol. 27, 1989.
- Mendoza E., Milesi-Ferretti G. M., Asea P., "On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality conjecture", *Journal of public economics*, Issue 1, Vol. 66, 1997.

Randelović S., *Osnove poreskog planiranja*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2020.

Wyplosz C., "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences", *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, University of Chicago Press, 2013.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 23.04.2021.

Prihvaćen: 11.05.2021.

ORIGINALAN NAUČNI RAD