

Гордана Илић – Попов,  
асистент на Правном факултету у Београду

## ФИСКАЛНА РЕФОРМА И ОПОРЕЗИВАЊЕ ДОХОТКА ГРАЂАНА

У чланку је аутор дао опис позитивног система опорезивања грађана, указујући при том како на предности, тако и на ограничења тренутно доминантних аналитичких пореза. Порез на укупан приход грађана који у постојећем цедуларном моделу има само допунску, корективну улогу, по мишљењу аутора, требало би, након реинтеграције фискалног система да постане једини порески облик којим би се, применом адекватних прогресивних пореских стопа, обезбедило опорезивање укупне економске снаге појединаца. Изузетна еластичност синтетичког пореза на доходак физичких лица, као и његова врло наглашена социјално – економско – политичка функција, омогућили би, између осталог, успешно вођење стабилизационе економске политике и, нарочито, активне социјалне политике.

Кључне речи: *Фискална реформа – Порези грађана – Синтетички порез – Цедуларни порези – Стабилизациона економска политика.*

Порез на доходак физичких лица (*Income Tax, Einkommensteuer*) чини окосницу пореског система готово сваке савремене државе<sup>(1)</sup>. То је порески облик којим се опорезује економска снага пореског обвезника остварена у једном утврђеном временском периоду, а при томе се узимају у обзир и одређене релевантне чињенице везане за личност пореског обвезника. Доходак физичких лица у начелу се опорезује на два различита начина. *Први приступ* полази од идеје да сваки приход физичког лица, без обзира по ком основу је стечен, треба опорезовати посебно, применом одговарајућег пореза, чија је стопа пропорционална. Ови порези се називају цедуларним порезима или аналитичким порезима на доходак, или парцијалним порезима на доходак. Израз *цедуларни порези*, који преовладава у литератури и пракси преузет је из француског језика, у коме *la cédule* означава категорију прихода која се разликује по својој природи и извору из кога потиче. Цедуларни порези припадају групи *објектних (реалних) пореза*, јер при опорезивању не узимају у обзир персонални фактор, тј. лична својства пореског обвезника, његове породичне, економске и социјалне прилике.

*Други приступ* се заснива на поставци да би све приходе које оствари порески обвезник требало опорезовати једним свеобухватним порезом, чије стопе треба да буду прогресивне. Реч је о синтетичком, глобалном порезу на доходак, односно јединственом порезу<sup>(2)</sup> чију основицу чини сума прихода

(1) Вид: Божидар Јелчић, *Наука о финансијама и финансијско право*, „Информатор”, 1983. стр. 222.

остварених по свим допуштеним основама. У том циљу је потребно утврдити све изворе прихода појединаца, као и употребу дохотка. У противном, опорезивање би могло да пређе дозвољену границу, чиме би егзистенција обвезника била озбиљно доведена у питање, а то би утицало и на остваривање његових будућих прихода<sup>(3)</sup>. Синтетичким порезом се опорезује, према томе, укупна маса прихода обвезника, без обзира на природу доходака и изворе из којих они потичу, при чему се посебно води рачуна о чињеницама везаним за његову личност, те су стога синтетички порези *субјектни* (*персонални, лични порези*). Увођењем разних ослобођења и олакшица (неопорезовање егзистенцијалног минимума, различити порески третман условљен породичним приликама, здравственим стањем, као и годинама живота пореског обвезника), порез на доходак постао је један од најзначајнијих субјектних пореза.

Садашњи систем опорезивања грађана у Југославији заснован је на цедуларном моделу, с тим што корективну улогу у овом моделу врши порез на укупан приход грађана, који коригује приходе, односно доходак обвезника у том смислу што један део средстава одузима у корист средстава за задовољавање општих потреба државе<sup>(4)</sup>. Ова врста пореза је по свом карактеру деривативна и посредна<sup>(5)</sup>. Порез из укупног прихода грађана уведен је у наш порески систем 1959. године<sup>(6)</sup> али су фискални ефекти овог пореског облика, с обзиром на његов допунски карактер, још увек од маргиналног значаја<sup>(7)</sup>. Као годишње допунско опорезивање оног дела чистог прихода појединаца, чија висина прелази законом одређени износ, овај порески облик требало би да, узимајући у обзир све релевантне факторе, делује у правцу усклађивања пореских обавеза пореског обвезника са његовом економском снагом. Међутим, због незнатног билансног значаја који има, као и релативно малог броја обвезника, он ту своју улогу не врши на очекивани начин<sup>(8)</sup>. Већина обвезника је до сада порез на укупан приход плаћала по најнижим стопама, и то не у години у којој остварује приходе, већ неколико месеци након што је у потпуности оформљена њихова економска снага. У ситуацији када се порез плаћа тек по истеку године у којој су приходи остварени, врло лако се може догодити да циљеви опорезивања одступе, у већој или мањој мери, од

---

(2) Вид.: Данило Алексић, *Финансије и финансијско право*, „Информатор”, Загреб, 1982. стр. 76 – 77; Миодраг Матејић, *Јавне финансије*, Београд, 1978. стр. 40.

(3) Правило је да се порески извор редовно обнавља, како би се омогућило редовно притицање прихода од пореза.

(4) Вид. Петар Максимовић, *Порез на укупан приход грађана*, „Финансије” (XLI), 1 – 2/1986. стр. 86.

(5) „Ако нема основног опорезивања, нема ни пореза на укупан приход грађана.” Вид.: Никола Вујошевић, *Порез на укупан приход - функција, циљеви, домаћа, „Наша законитост”*, Загреб, 10-11/1984, стр. 1226.

(6) Вид.: „Службени лист ФНРЈ”, бр. 52/1959.

(7) У питању је, за сада, само надопорезивање (*super — imposition*). Вид.: Миодраг Матејић, *op. cit.*, стр. 40-48; Група аутора, *Привредно – системске основе и социјалне импликације примене пореза из укупног прихода грађана у СР Србији*” Економски институт у Београду, 1973, стр. 1 – 5.

(8) Већа концентрација пореских обвезника је у већим градовима и општинама. У 1982. години у Београду је било само 2.158 обвезника овог пореза, у Лесковцу 21, Новом Саду 806, Суботици 153, Титовом Ужицу 109, Приштини 193 обвезника, итд. Наведено према: *Група аутора, Друштвене финансије општина и градова Југославије*, Економски институт у Београду, 1985, стр. 147 – 150.: Вид. и : Касим Бегић, *Социјални ефекти пореског система*, „Финансије” 1 – 2/1987. стр. 52 – 55.

учинака који се желе остварити плаћањем пореза из укупног прихода<sup>(9)</sup>. Порез на укупан приход грађана требало би да изврши социјалну редистрибуцију дохотка и уклони регресивно деловање посредних пореза. Опорезивање укупног прихода грађана је, према томе, превасходно замишљено као акт социјално – политичког карактера, који својим прогресивним стопама треба да онемогући стицање енормних прихода појединаца, и ублажи социјалне диференцијације у друштву, које, међутим, постају све израженије<sup>(10)</sup>.

У нас се за сада практично, дакле, ради о једном комбинованом моделу опорезивања грађана, који садржи елементе и синтетичког и цедуларних пореза на доходак. У систему мешовитог пореза на доходак сваки извор прихода пореског обвезника прво се опорезује посебним цедуларним порезом, а затим се његов збирни доходак захвата допунском стопом, која је најчешће прогресивна. Практично се, дакле, ради о поновном опорезивању прихода који су већ једанпут опорезовани основним (одн. цедуларним) порезом, с тим што се од основне пореза на укупан приход одбијају раније плаћени примарни порези, као и остала обавезна давања (доприноси и сл.)<sup>(11)</sup>.

Две су начелне предности система цедуларног опорезивања у односу на синтетичко опорезивање дохотка грађана<sup>(12)</sup>. Прва предност је у могућности диференцирања пореских стопа у зависности од природе извора прихода. У финансијској литератури, као и у пореској политици, широко је прихваћен принцип да тзв. фундирани приходи (приходе од имовине) треба теретити вишом, а нефундирани приходи (приходе од рада) нижом пореском стопом<sup>(13)</sup>. Мишљена смо да је то један од вероватних разлога због којег се у социјалистичким земљама опорезивање дохотка грађана врши првенствено путем цедуларних пореза<sup>(14)</sup>. Међутим, с обзиром на постојећу кризу савременог социјализма, као и с обзиром да не постоји довољна мотивација за стварање капитала, у предстојећем периоду можемо очекивати преиспитивање овакве праксе. Друга начелна предност цедуларног опорезивања тиче се начина утврђивања пореске обавезе, као и самог акта наплате пореза. Сваки избор прихода, наиме, може се утврдити на начин који му највише одговара. Такође, наплата пореза се везује за специфичности стицања одговарајућег прихода. Техника наплате цедуларних пореза не захтева утврђивање личних елемената који детерминишу пореску способност грађанина, већ су за њено одређивање, по правилу, довољне само спољне манифестације његове економске снаге (земљиште, остала непокретна, као и покретна имовина, и сл.). При томе се наплата врши по одбитку, односно непосредно приликом исплате појединог прихода<sup>(15)</sup>. Поједини теоретичари сматрају да је цедуларни систем пореза задржан у савременим пореским системима многих земаља управо из наведених пореско-техничких разлога<sup>(16)</sup>.

(9) Вид.: Божидар Јелчић, *Економска функција пореза*, Зборник Правног факултета у Загребу, Год. 36, 3 – 4/1986. стр. 427.

(10) Вид.: Драгољуб Вукајловић, *Порез из укупног прихода грађана*, „*Финансије*”, 1 – 2/1980, стр. 68 – 70.

(11) Вид.: Данило Алексић, *op. cit.*, стр. 76 – 78.; Никола Вујошевић, *op. cit.*, стр. 1224 – 1226.

(12) Вид.: Дејан Поповић, *Опорезивање дохотка грађана*, „*Финансије*”, 7 – 8/1988. стр. 392.

(13) Упоред.: Милан Тодоровић, *Наука о финансијама*, део I, Геца Кон, Београд 1930, стр. 411 – 412.

(14) Вид.: Gilbert Tisier — Guy Gest, *Droit Fiscal*, LGDJ, Paris, 1981, стр. 117.

(15) Реч је о тзв. withholding taxu.

(16) Вид. Данило Алексић, *op. cit.*, стр. 78

Мишљења смо, међутим, да су недостаци и ограничења која показују цедуларни порези много озбиљнији и сложенији од њихових предности. Они, пре свега, произлазе из основних обележја ових пореза. Као аналитички, цедуларни порези не омогућавају остварење принципа правичности јер, с обзиром да опорезују приходе из појединачних извора, нису у стању да обезбеде расподелу пореског терета у складу с економском снагом пореског обвезника. Као објективни порези, приликом опорезивања не узимају у обзир обвезникове личне и породичне прилике, мада се у последње време све више примећује тенденција субјективизације цедуларних пореза<sup>(17)</sup>. Критика овој врсти пореза може се упутити и са економско – политичког становишта. Наиме, пропорционалне пореске стопе које карактеришу цедуларне порезе су неутралне у том смислу што сваки обвезник, без обзира колики је његов номинални доходак, сноси сразмерно исти фискални терет. Због тога је деzinфлаторни потенцијал аналитичких пореза знатно слабији у односу на синтетички порез на доходак. С друге стране, међутим, глобални порези на доходак својим прогресивним пореским стопама омогућавају аутоматско стабилизационо деловање на конјунктурна кретања националног дохотка. Уколико у привреди једне земље долази до инфлације услед превелике агрегатне тражње, прогресиван порез ће високим стопама захватити доходак и тиме обезбедити натпросечно смањење расположивог дохотка пореских обвезника, а укупан учинак у привреди биће у знатној мери деzinфлаторан. Цедуларни порези су, према томе, веома стабилан извор прихода, али су уједно врло нееластични, јер је код њих прилично отежана примена прогресивних стопа, посредством којих се најефикасније остварују циљеви савремене фискалне политике.

С обзиром да цедуларни порези показују садржински много веће недостатке у односу на своје предности, синтетички порез на доходак грађана временом је постао у већини земаља – чланица ОЕCD–а, један од најзначајнијих и најиздашнијих фискалних инструмената. Он у просеку обезбеђује око 30 – 35% укупних фискалних прихода. Међутим, у земљама у којима је, попут Југославије, национални доходак по глави становника низак, значај пореза на доходак физичких лица знатно опада, а приходи државе се пре свега обезбеђују путем пореза на промет и царина<sup>(18)</sup>. Велике социјалне разлике и релативно висок проценат лица са више извора прихода утицали су да у тржишно оријентисаним државама преовлада глобално опорезивање физичких лица према њиховој укупној економској снази<sup>(19)</sup>, мада је још увек у већини модерних тржишних привреда задржан бар по неки аналитички порез. Међутим, сматрамо да је у последње време све израженија тенденција која се усмерава ка једнообразном третману фондираних и нефондираних прихода, те се очекује да временом цедуларни порези полако ишчезну<sup>(20)</sup>. У Југославији је тренутно, као што смо већ истакли, обрнута ситуација – поред низа цедуларних, постоји и један синтетички порез на приход грађана. У нас се, према томе, опорезивање физичких лица темељи на енглеском, односно француском систему опорезивања дохотка, што значи да се приход из сваког извора опорезује одвојено, а уколико сабрани приходи премаше износ пред-

(17) Вид.: Дејан Поповић, *op. cit.*, стр. 393 – 396.

(18) Вид.: John F. Due, *Indirect Taxation in Developing Economics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1988, стр. 20 – 22.

(19) Вид.: Дејан Поповић, *op. cit.*, стр. 396.; *Привредно – системске основе...*, *op. cit.*, стр. 52 – 63.

(20) Вид.: Дејан Поповић, *op. cit.*, стр. 393 – 394.; *Привредно – системске основе...*, *op. cit.*, стр. 52 – 63.

виђен одговарајућим законским прописима, вишак преко тог износа се опорезује прогресивном пореском стопом<sup>(21)</sup>. У постојећем систему стварна економска снага грађана није довољно опорезована. Адекватан начин да се то постигне јесте увођење синтетичког пореза на доходак. Његовим увођењем би се знатно проширио обим економске снаге појединца која би се опорезовала обухватањем свих прихода, од којих неки до сада нису били предвиђени као порески објекти, чиме би се знатно повећала и маса прихода и број обвезника. Осим тога, порески приходи би се много ефикасније наплаћивали, наравно под условом да се претходно оформи квалитативно и организационо другачија пореска администрација и обезбеди одговарајући пореско – информациони систем<sup>(22)</sup>. Проширивање пореске основе и примена умерене пореске прогресије довели би до релативног и апсолутног повећања учешћа прихода од овог пореза у укупним пореским приходима.

Основни циљ који је законодавац, у склопу радикалне фискалне реформе поставио себи, тиче се пре свега усклађивања савременог југословенског пореског система са фискалним системима модерних тржишно оријентисаних привреда. Након реинтеграције фискалног система, која се предвиђа до краја 1991. године, тако што би се постојећи доприноси и неки други парафискалитети (осим издвајања за пензијско и здравствено осигурање, као и осигурање за случај незапослености) подвели под одговарајуће порезе треба заменити једним синтетичким порезом на доходак грађана<sup>(23)</sup>. Еластичност синтетичког пореза на доходак физичких лица свакако да би, између осталог, омогућила успешно вођење стабилизационе економске политике<sup>(24)</sup>. Он би требало да остварује јачу економско – социјално – политичку функцију, која би га учинила стабилнијим извором прихода из непосредних пореза. Садашњи систем непосредних пореза на приходе у нас не испуњава бројне услове са становишта социјалних једнакости у друштву. Осим тога, он не обезбеђује ни довољно правичну расподелу пореског терета међу обвезницима, с обзиром да порези на појединачне приходе погађају само делове пореске снаге, а не њихову укупну пореску снагу.

Оправдане су критике да је привреда у Србији оптерећена више него што дозвољавају њене могућности. У циљу њеног растерећења, између осталог, требало би део фискалног терета пребацити са привреде на онај део становништва који га, сразмерно својој економској снази, може понети. У том погледу је такође нужно ослонити се на синтетички порез на доходак грађана који би, по прогресивним стопама, требало да захвати све нето приходе које становништво остварује. Важно је при том да се у доходак за опорезивање укључе и приходи од имовине (дивиденде, делимично камате и др.) капитални добици, део прихода у натури и сл. који у досадашњем систему нису били опорезовани ниједним од целуларних пореза. Истовремено би у фискални систем требало уградити подстицајне мере, које би се давале не као досад на *ad hoc* основи, већ би се прецизно утврдили критеријуми за пружање стимуланса грађанима, што би им омогућило да свој доходак усмеравају ка штедњи и инвестицијама. Осим тога, синтетички порез на доходак грађана треба да омогући вођење активне социјалне политике, те би у том смислу, по нашем мишљењу, требало повећати значај опорезивања имовине. Југословенски систем опорезивања грађана, са становишта наплате, прилично је неекономичан и нерационалан пошто је потребно евидентирати, разрезати и напла-

(21) Вид.: Дејан Поповић, *op. cit.*, стр. 395.

(22) Вид.: Група аутора, *Концепција фискалне реформе*, Београд, 1990, стр. 20.

(23) Вид.: *Концепција фискалне реформе, op. cit.*, стр. 5 – 7.

(24) Вид.: Дејан Поповић, *op. cit.* стр. 398.

тити десетак потпуно засебних пореза на приходе, које остварује један обвезник, али по различитим основима. Након тога, он за исте приходе, али овог пута у њиховом збирном износу (при чему се од основице одбијају раније плаћени порези) бива поново опорезован, и то прогресивном стопом.

На концу, додајмо да фискална реформа свакако захтева одређену обавезност. Уједно је нужан прелазни период за време кога би се постепено стварали услови за прелазак на суштински другачији фискални режим. Поменућемо финансијског теоретичара *Canarda*<sup>(25)</sup>, који је прилично давно забележио следеће речи: „Сваки је стари порез добар, а нови лош”. Наиме, свака промена и новина, па тако и оне које се предвиђају за постојећи систем опорезивања грађана, носе са собом потенцијалну опасност да се претворе у мањи или већи скуп непланираних и нежељених ефеката, мада то никако не сме значити да порески систем треба да остане статичан и неприлагодљив на промене у економским, политичким и другим друштвеним односима, нити ван оквира светских промена.

(Примљено 15. 01. 1991)

*Gordana Ilić — Popov,*  
*Assistant at the Faculty of Law in Belgrade*

## FISCAL REFORM AND TAXING THE INCOME OF CITIZENS

### *Summary*

The subject — matter of the article is the review of the existing system of taxation of citizens with special emphasis on positive and negative sides of dominant analytical taxes. The taxing of the total income of citizens in the existing cedular model has only an additional and corrective role and after the reintegration of the fiscal system it should become the only form of taxation. By applying adequate progressive taxes this should make possible totax the entire economic power of the individual. Exceptional flexibility of the synthetic taxes on income of the individuals, as well as their rather conspicuous socio — economic — political function would make possible, among other things, a successful implementation of the stabilisation economic policy and, more particularly, of an active social policy.

Key words: *Fiscal reform. — Citizens' taxes. — Synthetic taxes. — Cedular taxes. — Stabilisation economic policy.*

---

(25) Вид.: Барбара Јелчић, *Порезни обвезник и порезна политика*, ЛИБЕР, Загреб, 1977, стр. 102.

*Gordana Ilić — Popov,*  
*Assistant à la Faculté de droit de Belgrade*

## LA REFORME FISCALE ET L'IMPOSITION DU REVENU DES CITOYENS

### *Résumé*

L'auteur décrit dans son article le système d'imposition en vigueur en Yougoslavie tout en démontrant aussi bien les avantages que les limitations des impôt sur le revenu global des citoyens qui a, dans le modèle cédulaire existant, uniquement un rôle complémentaire, correctif, devrait, de l'avis de l'auteur devenir, après la réintégration du système fiscal, la seule forme fiscale qui assurerait, grâce à l'application des taux d'impôt synthétique sur les revenus des personnes physiques et aussi sa fonction sociale, économique et politique très prononcées permettraient entre autres une réalisation efficace de la politique de stabilisation économique et, surtout, d'une politique sociale active.

Mots clés: *Réforme fiscale. — Impôts des citoyens. — Impôt synthétique. — Impôts cédulaires. — Politique de stabilisation économique.*