

мр Милош Милошевић

асистент Правног факултета Универзитета у Београду

ЗАКОН О ПОРЕЗУ НА ДОХОДАК ГРАЂАНА У СВЕТЛУ ЧЛАНА 91, СТАВ 2 УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ*

У Републици Србији принцип опорезивања према економској снази (моћи) обвезника досегао је ранг уставног начела. Задатак је законодавца да позитивном нормом удахне живот прокламованом уставном начелу. У раду аутор испитује у којој је мери законодавац испунио поменути задатак анализом одређених решења из постојећег Закона о порезу на доходак грађана (Сл. гласник РС, бр. 24/01, 80/02, 135/04, 62/06 и 65/06). Закључак до кога у свом истраживању долази није нимало позитиван. Овакво стање може се превазићи само свеобухватном реформом која ће за резултат имати правичан систем синтетичког пореза на доходак грађана.

Кључне речи: *Порез на доходак грађана.– Принцип опорезивања према економској снази.– Уставни принцип.*

1. УВОД

Прошлогодишње конституисање Уставног суда Србије, у чију надлежност спада и оцена сагласности закона и других општих аката са Уставом Републике Србије,¹ послужило је као инспирација за предстојећу анализу уподобљености Закона о порезу на доходак грађана² (у даљем тексту: Закон) уставном принципу опорезивања према економској моћи (снази) обвезника.³ На тај начин аутор на-

* Рад је настао у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Београду *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ – правни, економски, политиколошки и социолошки аспекти.*

¹ Чл. 167 Устава Републике Србије.

² У време предаје рада на снази је био Закон о порезу на доходак грађана (ЗПДГ), Сл. гласник РС, бр. 24/01, 80/02, 135/04, 62/06 и 65/06.

³ Чл. 91, ст. 2 Устава Републике Србије.

стоји да да свој скроман допринос, а уједно и подстицај, што бржем напуштању досадашње праксе спорадичних парцијалних измена важеће регулативе опорезивања дохотка грађана. Коришћење ингеренција Уставног суда свакако би могло убрзати толико одлагану свеобухватну реформу система пореза на доходак грађана чији је крајњи циљ правичан, ефикасан и транспарентан систем овог пореза као фундамент чврстог пореског морала.

2. ДЕФИНИСАЊЕ САДРЖИНЕ ПРИНЦИПА ОПОРЕЗИВАЊА ПРЕМА ЕКОНОМСКОЈ СНАЗИ

С обзиром на фискални значај пореза на доходак грађана,⁴ због којег носи ласкаву титулу „краљице међу порезима“ (*Queen of Taxes*), веома је значајно поставити га на темељу принципа правичног опорезивања који је код нас, у руху опорезивања према економској снази, већ нашао своје место међу традиционалним уставним принципима.⁵ Чини се, при томе, да је исправно детерминисање економске снаге оличене у дохотку, нужна полазна основа за сваку даљу анализу. Задатак је, дакле, поставити минималне захтеве, чије поштовање води утврђивању расположивог дохотка обвезника као адекватном показатељу његовог индивидуалног пореског потенцијала. Реч је о следећим захтевима који нужно морају наћи свој израз у закону.

Целокупан доходак обвезника подвргава се опорезивању. – Реч је заправо о фон Шанц-Хејг-Симонсовом (*von Schanz-Haig-Simons*) концепту дохотка базираном на теорији чистог приноса (нем. *Reinvermögenszugangstheorie*). По овој теорији, доходак би обухватио сваки остварени приход независно од извора из кога је тај приход потекао, односно принос који је лице остварило у посматраном временском интервалу.⁶ Појам дохотка, заснован на теорији извора (нем. *Quellentheorie*), пруског државног секретара Фуистинга (*Fuisting*), не представља адекватан показатељ економске снаге обвезника будући да изузима приходе потекле из извора несталног карактера (на пример, добитке од игара на срећу), као и свако увећање вредности самог извора.

Опорезује се тржишни доходак (нем. *Markteinkommensprinzip*). – Обухват опорезивања не треба проширивати на потенцијални доходак, тј. доходак који је обвезник, с обзиром на окол-

⁴ У нашој земљи порез на доходак грађана представља најиздашнији порески приход иза пореза на додату вредност, в. Министарство финансија, *Билтен јавних финансија за јануар 2008. године*, Београд 2008.

⁵ О томе у којим је још државама овај принцип стекао ранг уставног начела, в. К. Тирке, *Die Steuerrechtsordnung I*, Koeln 2000, 488–490.

⁶ Д. Поповић, *Наука о порезима и пореско право*, Будимпешта 1997, 502.

ности, могао остварити. Тиме се заправо искључује опорезивање импутираног дохотка, који би обвезник могао остварити жртвујући време проведено у доколици, импутиране закупнине коју би обвезник могао остварити издајући непокретност под тржишним условима и сличних вредности. Опорезивање потенцијалног дохотка коси се, донекле, и са уставним принципом права на слободни развој личности.⁷ Порез на потенцијални доходак лица има карактер додатне „подстицајне“ мере чији је циљ преусмеравање из сфере доколице у сферу рада и привређивања. „Подстицајни“ карактер оваквог пореза поткрепљен је, најпре, угрожавањем ликвидности, а затим и личности самог пореског обвезника уколико би исти покушао да се оглуши о намеру законодавца исказану оваквим опорезивањем.⁸

Опорезује се фактички доходак (нем. *Ist-Besteuerungsprinzip*). – Обвезник је дужан пријавити и подвргнути опорезивању свој стварно реализовани доходак. Опорезивање претпостављеног дохотка који је обвезник остварио, односно могао остварити према околностима конкретног случаја, овим захтевом начелно се искључује. Евентуално одступање изискује нарочито оправдање. У циљу избегавања могућих забуна, упутно је овај захтев разграничити од претходно наведеног. Овде се заправо ради о случају када је обвезник *остварио* тржишни доходак, али би његово утврђивање и опорезивање у стварном износу било скопчано са незаобилазним тешкоћама, те се стога као друго-најбоље решење узима опорезивање дохотка за који се претпоставља да га је обвезник остварио, односно могао остварити у околностима конкретног случаја. Смисао захтева за опорезивањем тржишног дохотка је, са друге стране, избегавање опорезивања реално *неоствареног* – импутираног дохотка. Поједини аутори не праве овакву дистинкцију и у овом смислу говоре о јединственом захтеву.⁹

Принцип опорезивања дохотка према његовој реалној вредности (нем. *Realwertprinzip*). – Овај принцип представља још један значајан корак у правцу сагледавања истинског економског потенцијала обвезника. Порески потенцијал једног лица одмерава се према његовој реалној економској снази израженој обимом добара и услуга које обвезник на тржишту својим дохотком може купити зарад задовољења својих потреба. Пад реалне вредности дохотка, изазван инфлаторним учинцима, умањује обвезникову реалну економску снагу, а тиме и његов истински порески потенцијал. Из опорезивања треба изузети и тзв. „привидне добитке,“ који су последица поменутих учинака и не одражавају реално увећање економске снаге обвезника.

⁷ Чл. 23 Устава Републике Србије.

⁸ Другачије у том смислу К. Типке, *Die Steuerrechtsordnung II*, Koeln 2003, 632–633.

⁹ К. Типке, (2003), 497.

Објектни нето-принцип (нем. *objektives Nettoprinzip*).– Овај принцип налаже умањење суме остварених прихода за износ трошкова насталих при њиховом остварењу, односно очувању. Коначну слику о успеху пословања једног привредног субјекта можемо стећи имајући у виду његов целокупан пословни век. Годишње утврђени добици, односно губици, последица су вештачки установљеног, периодичног утврђивања пословног резултата, мотивисаног најразличитијим разлозима, свакако и оним пореске природе. Померањем рокова за утврђивање пословног резултата субјекта у питању, добит може лако прерасти у губитак и обратно. Стога је нужно, а у потпуности у складу са логиком објектног нето-принципа, губицима придати порески значај, једнак ономе који се, придаје добицима.

Субјектни нето-принцип (нем. *subjektives Nettoprinzip*).– Овај принцип најбоље одсликава настојање да се опорезивању подвргне расположиви доходак као једини исправни показатељ индивидуалног пореског потенцијала. Георг фон Шанц (*Georg von Schanz*) је још крајем XIX века увидео да је опорезивање дозвољено тек на оном нивоу дохотка појединца када почиње уживање његовог сувишка.¹⁰ Онај део обвезниковог дохотка, који је неопходан за задовољење његових минималних егзистенцијалних потреба, мора бити изузет из пореског захватања. Оно што је резервисано за голу егзистенцију не може бити расположиво. Занемаривање поменутог постулата уједно грубо колидира и са уставним принципом заштите људског достојанства.¹¹ Наметање обавезе плаћања пореза лицу које је зарадило таман толико да може задовољити своје најосновније потребе угрозило би његову егзистенцију. Може ли се говорити о достојанственом животу човека који је у глади, хладноћи, потреби? Проблем додатно добија на снази у друштвима са великим бројем становника на граници или испод границе сиромаштва, какво је и наше. Поред средстава резервисаних за задовољење сопствених егзистенцијалних потреба обвезника, фискус мора остати ускраћен и за износ трошкова егзистенцијалног минимума чланова његове најуже породице. Бројне су одредбе којима се обвезнику намеће *обавеза* издржавања и старања о члановима најуже породице. Уколико обвезник има обавезу коју нужно *мора* испунити, онда средства за то намењена не могу бити доступна за опорезивање.

Не морамо се нужно бавити пореским правом да бисмо закључили да је у складу са опорезивањем *према* економској снази, висина пореског терета директно зависна од исправно одмереног пореског потенцијала обвезника, тј. његове економске снаге. Томе следствено, једнака економска снага мора бити опорезована у истом износу (хо-

¹⁰ G. Schanz, *Handwoerterbuch der Staatswissenschaften III*, 1892, 325.

¹¹ Чл. 23 Устава Републике Србије.

ризонтална правичност), неједнака у различитом, сразмерно економској снази (вертикална правичност). Хоризонтална правичност често се, исправно, користи као синоним за једнакост у опорезивању. Једнакост у опорезивању стога се никако не може поистоветити са једнаким опорезивањем лица која се нађу у законски једнаким ситуацијама. Једнакост у опорезивању значи једнако опорезивање лица са једнаком економском снагом. Тек уколико је исправна интерпретација економске снаге законски утемељена, може се говорити о једнакости у опорезивању двају лица која су се нашла у законски једнаким ситуацијама.

Вођени тежњом ка правичнијем опорезивању, све су чешћи гласови у литератури који се отворено залажу за прелазак на синтетички систем опорезивања дохотка.¹² Синтетичко опорезивање, на супрот цедуларном, све приходе третира на једнак начин, и тако гарантује јединствен порески режим, независно од извора односног прихода. Полазећи од наведеног, лако је установити да је синтетичко опорезивање незаобилазни, чак кључни фактор у правцу остварења хоризонталне правичности у опорезивању. Остварење вертикалне правичности обично се везује за пореску тарифу.

3. УСАГЛАШЕНОСТ САДАШЊЕГ СИСТЕМА ПОРЕЗА НА ДОХОДАК ГРАЂАНА С УСТАВНИМ ПРИНЦИПОМ ОПОРЕЗИВАЊА ПРЕМА ЕКОНОМСКОЈ МОЋИ (СНАЗИ) ПОРЕСКОГ ОБВЕЗНИКА

Покушајмо сада да анализирамо у којој је мери систем пореза на доходак грађана у нас, установљен истоименим Законом, прилагођен постављеним принципима. Тиме уједно износимо ставове о његовој базичној компатибилности уставном начелу опорезивања према економској снази (моћи) обвезника. Како бисмо остали доследни постојећој систематици рада, намера је да се Закон о порезу на доходак грађана испита са најзначајнијих аспекта сваког појединачно изнетог принципа.

Целокупан доходак обвезника подвргава се опорезивању.– Дефиницијом дохотка из чл. 2 Закона законодавац је истакао своју начелну приврженост горе поменутој теорији чистог приноса. „Порез на доходак грађана плаћа се на приходе *из свих извора*, сем оних који су посебно изузети овим законом“, наведено је у чл. 2, ст. 1 Закона. О којим се врстама прихода заправо ради таксативно је наведено у следећем члану. Реч је о зарадама, приходима од пољопривреде и

¹² З. Исаиловић, „Реформа пореза на доходак грађана у Србији“, *Правни живот* 10/2006, 827–845.

шумарства, приходима од самосталне делатности, приходима од ауторских права, права сродних ауторском праву и права индустријске својине, приходима од капитала, приходима од непокретности, капиталним добицима (који би по теорији извора остали неопорезовани) и осталим приходима.¹³ Управо се категоријом „осталих прихода“¹⁴ штити принцип прокламован у чл. 2 Закона, будући да се под њеним окриљем опорезује и „сваки други приход који није опорезован по другом основу или није изузет од опорезивања или ослобођен плаћања пореза по овом закону.“¹⁵

Опорезивање према економској снази не може бити апсолутно, али свако нарушавање овог уставног принципа захтева разумно оправдање. Исто важи и за његове конститутивне принципе. Каталог прихода „који су посебно изузети од опорезивања“ у смислу чл. 2, ст. 1 садржан је у чл. 9 Закона, који услед свеобухватности неће бити посебно цитиран у раду.¹⁶ Такође, није задатак овог рада да анализира у којој мери сваки појединачно наведени приход заслужује своје место у каталогу поменутог члана. Ближи увид у њихове специфичности (сврху, природу, висину и сл.) води закључку да је законодавац у већини случајева исправно поступио издвајајући их из обухвата опорезивања. Тако приходи попут дечијег додатка, накнаде за време незапослености, материјалног обезбеђења у складу са законом представљају врсту „социјалних“ примања која не инкорпоришу опорезиву економску моћ њихових корисника у складу са субјектним нето-принципом. Сваки војни обвезник који своју обавезу служи било у редовном саставу Војске Републике Србије, било у цивилној служби, посведочиће да је накнада коју остварује недовољна за задовољење елементарних индивидуалних потреба, што њено опорезивање опет чини инкопатибилним са субјектним нето-принципом. Не смемо заборавити да за време одслужења војног рока по чл. 79 Закону о раду¹⁷ долази до мировања радног односа, што исплаћену накнаду за највећи број обвезника чини јединим приходом. Затим, накнада из осигурања имовине, као и накнада материјалне и нематеријалне штете у смислу чл. 9, ст. 1, тач. 7 и 8 Закона не могу се, по својој природи, третирати као приходи који *увећавају* економску снагу обвезника, бу-

¹³ Чл. 3, ст. 1 ЗПДГ.

¹⁴ Осталим приходима у смислу Закона сматрају се: приходи које обвезник оствари давањем у закуп опреме, транспортних средстава и других покретних ствари, добици од игара на срећу (који би по теорији извора остали неопорезовани), приходи од осигурања лица, приходи спортиста и спортских стручњака и други приходи, осим оних прихода који су посебно изузети Законом. В. чл. 81–85 Закона о порезу на доходак грађана.

¹⁵ Чл. 85, ст. 1, тач. 14 ЗПДГ.

¹⁶ О којим се приходима конкретно ради, в. чл. 9 ЗПДГ.

¹⁷ Закон о раду, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005 и 61/2005.

дући да ступају на место првобитно претрпљене штете која је резултовала умањењем његове економске снаге. Спорно је, међутим, због чега се, на пример, накнада за рад лица у органима за спровођење избора или за попис становништва нашла у каталогу прихода који се изузимају од опорезивања.

На овом месту ваља напоменути да само они приходи који то својом природом или сврхом заслужују треба да буду обухваћени оваквим чланом. Објективна чињеница да су износи исплаћене врсте прихода континуирано ниски (попут накнаде војним обвезницима), не чини их подобним да буду обухваћени оваквом одредбом. Лица која остварују ниске приходе, независно од њихове врсте, треба штитити заштићеним, неопорезивим егзистенцијалним минимумом.

Почев од 2004. године не утврђује се и не плаћа порез на катастарски приход од пољопривреде и шумарства. Иако за овакво опредељење законодавца постоје практични разлози (ревалоризација катастарског прихода није вршена од средине деведесетих година прошлог века, услед чега је пореска обавеза по овом основу постала бесмислено ниска), у њему видимо битно одступање од уставног принципа опорезивања према економској снази. Са овог аспекта, реформа система опорезивања прихода од пољопривреде и шумарства је неопходна и хитна.

Опорезује се тржишни доходак.— Неспорно је да тржишни доходак није најпрецизнији показатељ економске снаге једног лица. И вантржишно чињење, односно нечињење обвезника може изазвати промене његове економске снаге. Тако, на пример, ангажман у домаћинству индиректно увећава економску снагу појединца, будући да изостају трошкови који би у немогућности таквог ангажмана нужно настали. Уколико би лице склоно доколици време проведено пред телевизором жртвовало чешћим посетама канцеларији, смањило би се јаз између његове реалне и потенцијалне економске снаге. Наведени примери воде закључку да тржишни доходак, као референтна јединица за одмеравање економске снаге, готово увек заостаје за стварном коју је, из прагматичних разлога, најчешће тешко обухватно сагледати. Стога је наш законодавац исправно поступио када је пореску основицу везао за доходак остварен на тржишту.¹⁸

Опорезује се фактички доходак.— Наш Закон, по правилу, за полазну величину у процесу утврђивања основице пореза узима реализовани приход. У више наврата законодавац говори о *оствареном*

¹⁸ Наш законодавац отишао је и корак даље. Чл. 9 ЗПДГ изузима из обухвата опорезивања најзначајније облике нетржишних трансферних примања. Насупрот оваквом приступу, и најватренији поборници теорије опорезивања тржишног дохода подржавају опорезивање трансферних примања, под претпоставком да су надмашила егзистенцијални минимум, в. К. Тирке, (2003), 631.

или *стварном* приходу.¹⁹ Тек неколико случајева изузима се из поменутог режима.

Опорезивање катастарског прихода од пољопривреде и шумарства пример је мањег значаја, с обзиром да се почев од 2004. године, као што је већ наведено, по самом закону, порез на овако утврђен приход не убира. У пракси је познато свега неколико случајева у којима се лице које остварује приход од пољопривреде и шумарства определило за плаћање пореза према фактичком приходу. Овакав податак уопште не чуди, будући да се обвезник законски ослобађа обавезе плаћања пореза уколико оптира за опорезивање према катастарском приходу.

Најзначајнији изузетак од опорезивања фактичког дохотка несумњиво представља опорезивање паушално одређеног прихода од самосталне делатности. Близу 60% од укупног броја обвезника овог пореза налази се у паушалном режиму.²⁰ Иако се оваквом техником утврђивања пореске основице систем опорезивања дохотка заправо удаљава од принципа хоризонталне правичности, она је оправдана и нужна уколико је обвезник *незаобилазним објективним* тешкоћама онемогућен у одређивању свога фактичког дохотка.²¹ Самом фискусу паушални режим пружа виши степен сигурности у погледу пројекције очекиваног прихода и његове наплате. Задатак је и обавеза Пореске управе да оцени постојања *незаобилазних објективних* тешкоћа приступа ригидно, како и они субјекти за које је реално очекивати да исте могу превазићи не би неоправдано уживали једнак режим.

Поред поменутог, Закон наводи још један случај у коме опорезивање базирано на претпостављеном приходу изгледа оправдано и нужно. Реч је о ситуацији у којој обвезник својим нечињењем у виду неподношења пореске пријаве заправо иницира активности Пореске управе, чији је циљ процена пореске основице.²² У којој се мери, при томе, претпостављени приходи поклапају са фактичким, директно зависи од карактера предузетих активности. Тако, на пример, може се очекивати да ће степен поклапања бити знатно виши уколико се службеници Пореске управе служе веродостојном пословном доку-

¹⁹ Упор. на пример, чл. 16 (остварена зарада); чл. 22 и чл. 24 (стварни приход од пољопривреде и шумарства); чл. 31 (остварен приход од самосталних делатности); чл. 52, 52а и 53 (остварени приходи од ауторског права, права сродних ауторском праву и права индустријске својине); чл. 66 (остварен приход од непокретности), итд.

²⁰ Д. Поповић, *Пореско право*, Београд 2008, 279.

²¹ Клаус Типке (*Klaus Tipke*) прибегавање паушалном режиму сматра оправданим једино уколико би утврђивање фактичког дохотка водило несразмерним трошковима, в. К. Типке, (2003), 497.

²² Чл. 21 ЗПДГ.

ментацијом обвезника или техником унакрсне процене, него када прибегавају методи парификације.

Последњи законом предвиђени случај паушалног опрезивања вредан помена регулисан је у чл. 70 Закона. Очигледно мотивисан разлозима заштите пореске основице, законодавац је овластио порески орган да пријављени приход од непокретности утврди у висини прихода који се може постићи на тржишту за случај да пријављени заостаје за тржишним. Полазећи од рационалног економског интереса закупадавца, мишљења смо да би опорезивање импутиране разлике тржишног и пријављеног прихода у већој мери служило захтевима правичности у опорезивању од простог прихватања података презентованих од стране обвезника.

Принцип опорезивања дохотка према његовој реалној вредности. – Свој практичан израз овај принцип добија кроз институт „индексације,“ који је у нашем позитивном пореском законодавству почео да се примењује у изменама и допунама текста Закона спроведеним јула 2006. године.²³ Чл. 12а Закона предвиђа усклађивање фиксних динарских износа на годишњем нивоу, стопом раста цена на мало у календарској години која претходи години у којој се усклађивање врши, према подацима Републичког завода за послове статистике. Усклађени динарски износи примењују се од првог дана наредног месеца по објављивању тих износа, што представља обавезу Владе.²⁴ Сврставши ова усклађивања у надлежност Владе, законодавац је обезбедио њихово правовремено спровођење у прописаној временској динамици. Одредбом поменутог члана обухваћени су *сви* законом предвиђени фиксни динарски износи²⁵ који се одражавају на економску снагу обвезника. Реч је како о износима који тангирају приходну страну обвезничког буџета, попут стипендија и кредита ученика и студената, тако и оних који погађају његову расходну страну, попут накнаде стварних трошкова превоза у јавном саобраћају за долазак на посао и повратак са посла. Индексација трошкова такође је неопходна јер њихово остављање на нивоу нижем од реалног има за последицу утврђивање објективно непостојећег вишег дохотка, што у крајњем ефекту води непримерено вишем пореском оптерећењу.

Поред законом утврђених, фиксних износа чији се одбитак, односно изузимање допушта у процесу утврђивања пореске основице, питање које је предмет овог поглавља значајно је и код испитивања пореског третмана прихода од капитала и капиталних добитака. Тако,

²³ В. Закон о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006 од 19. јула 2006. године.

²⁴ Чл. 12а, ст. 2 и 3 ЗПДГ.

²⁵ О којим је износима прецизно реч, в. чл. 12а ЗПДГ.

на пример, наш Закон у чл. 74, ст. 8 исправно предвиђа индексацију набавне цене у поступку утврђивања висине опорезивог капиталног добитка. Одсуство овакве одредбе довело би до опорезивања „привидних добитака“ насталих као директна последица инфлаторних учинака, и поново непримерено вишег пореског оптерећења. Исто тако, камате остварене по основу депонованих динарских средстава код банке Законом су ослобођене опорезивања,²⁶ те је потреба за урачунавањем евентуалних инфлаторних учинака излишна. Власници девизних банковних депозита, међутим, немају право на овакву олакшицу, па опорезивање њиховог прихода обрачунатог по номиналној каматној стопи високом стопом пореза на приходе од капитала води опасности од пореског задирања у саму првобитно орочену супстанцу.²⁷ У условима стабилног курса динара инфлаторни учинци подједнако погађају власнике девиза као и власнике домаће валуте. Решење овог проблема је у опорезивању реалне камате, односно камате обрачунате реалном каматном стопом, која не занемарује инфлаторне учинке. Погледајмо у следећој табели колика мора бити номинална каматна стопа да би се при опорезивању под дејством одговарајуће стопе инфлације очувала реална супстанца првобитног штедног улога:²⁸

Пореска стопа	5% инфлација	6% инфлација	7% инфлација	8% инфлација	9% инфлација	10% инфлација
19%	6,17%	7,41%	8,64%	9,88%	11,11%	12,35%
20%	6,25%	7,50%	8,75%	10,00%	11,25%	12,50%
22%	6,41%	7,69%	8,97%	10,26%	11,54%	12,82%
25%	6,67%	8,00%	9,33%	10,67%	12,00%	13,33%
30%	7,14%	8,57%	10,00%	11,43%	12,86%	14,29%
35%	7,69%	9,23%	10,77%	12,31%	13,85%	15,38%
40%	8,33%	10,00%	11,67%	13,33%	15,00%	16,67%
45%	9,09%	10,91%	12,73%	14,55%	16,36%	18,18%
50%	10,00%	12,00%	14,00%	16,00%	18,00%	20,00%
55%	11,11%	13,33%	15,56%	17,78%	20,00%	22,22%
60%	12,50%	15,00%	17,50%	20,00%	22,50%	25,00%

²⁶ Чл. 65, ст. 1, тач. 1 ЗПДГ.

²⁷ На овом месту треба напоменути да је Влада Републике Србије најавила укидање пореза на камату на штедне депозите у оквиру „антикризног пакета“ за 2009. годину.

²⁸ Табела је преузета из W. H. Wacker, *Lexikon der deutschen und internationalen Besteuerung*, 1982, 277.

Полазећи од тога да се номинална каматна стопа на орочену штедњу у еврима на период од једног месеца до годину дана у пословним банкама узорка²⁹ креће у распону од 2 до 7,5%, уз ефективну пореску стопу од 20% и стална настојања Народне банке Србије да инфлацију одржи на једноцифреном нивоу, изгледа да се штедња једва своди на очување реалне супстанце првобитно депонованог новчаног улога.

У пореским системима са прогресивним опорезивањем дохотка грађана и пореска тарифа мора бити индексирана, како би се избегло да обвезник ефектом инфлаторног фискалног вучења буде подвргнут разреду пореске прогресије непримереном његовој реалној економској снази, уколико су њене транше везане за новчано изражене фиксне нивое дохотка.³⁰ Код нас за оваквим поступањем нема потребе, будући да се опорезиви приходи на цедуларном нивоу опорезују пропорционалном стопом. Иако се годишњи порез на доходак наплаћује по прогресивној тарифи, она је везана за троструки износ просечне годишње зараде по запосленом. Тако постављена, она се аутоматски прилагођава инфлаторним учинцима. Другачије би било да је прогресија везана за фиксне износе дохотка.

Објектни нето-принцип. – Утврђен је у чл. 2, ст. 2 Закона, према коме опорезиви приход³¹ представља разлику између оствареног бруто прихода и трошкова које је обвезник имао при остваривању и очувању односно прихода, *ако* је то прописано Законом. Већ само језичко поимање наведене одредбе недвосмислено упућује на то да законодавац, иако је начелно препознао значај овог принципа за исправно сагледавање економске моћи обвезника, не инсистира на његовом консеквентном спровођењу, ограничавајући му дејство само на *Законом предвиђене случајеве*. Поменута неконсеквентност испољава се на неколико начина.

У неким случајевима се, на штету обвезника, неоправдано не признаје одбитак трошкова у непосредној вези са оствареним приходом. Тако, на пример, уколико обвезник подигне кредит у циљу куповине инвестиционих јединица отвореног инвестиционог фонда неће моћи износ оствареног примања умањити за доспеле камате. Супротно оваквом случају, увођењем категорије нормираних трош-

²⁹ У узорку су коришћени подаци преузети са сајта www.kamatica.com/spisak-banaka следећих пословних банака: Комерцијалана банка а.д., *Banca Intesa, Raiffeisen Bank, Societe Generale, Eurobank EFG и Hypo-Alpe-Adria*. Реч је о подацима од новембра 2008. године.

³⁰ Д. Поповић, (1997), 58.

³¹ Будући да опорезиви приход према чл. 2, ст. 3 ЗПДГ чини заправо садржајну компоненту дохотка, доходак је, као скуп опорезивих прихода, величина индиректно подвргнута објектном нето-принципу.

кова законодавац је, на штету фискаса, при опорезивању прихода од непокретности, прихода од ауторских права, права сродних ауторском праву и права индустријске својине, прихода од давања у закуп покретних ствари, прихода спортиста и спортских стручњака, као и других прихода, омогућио њихово умањење за реално непостојеће трошкове, будући да обвезник ову привилегију може користити независно од тога да ли су трошкови стварно настали или не. У случају да стварни трошкови превазилазе износ нормираних, а законодавац није допустио алтернативан одбитак стварних трошкова, штету ће поново сносити обвезник. Из изнетог произлази да су два обвезника чији је нето приход заправо једнак, вештачки доведени у неравноправан положај, јер ће његова висина варирати у зависности од његове законске категоризације и регулативе начина утврђивања. Поред тога, наш законодавац није предвидео могућност пребијања добитака и губитака насталих као позитивна, односно негативна разлика прихода и расхода из *различитих* извора, а у већини случајева ни преношење губитака односне приходне категорије у наредне пореске периоде. Овакво поступање није иманентно консеквентној примени објектног нето-принципа. Губитак у једној години значи да су трошкови већи од прихода, те би их требало пренети у наредне пореске године, ако тежимо опорезивању према *економској* моћи обвезника. Прави резултат, тј. економска снага неког лица, може се сагледати узимајући у обзир његов целокупан привредни век. Утврђивање опорезивог прихода и наплата пореза кроз призму једногодишњег пореског периода нужна је са техничког и фискалног аспекта, али никако не искључује корективне елементе који би допринели остварењу надпериодичне хоризонтале правичности.³² Тако, полазећи од изузимајуће клаузуле на почетку наведене одредбе чл. 2, ст. 2 Закона, обвезник чији су стварни трошкови превазишли остварени приход од непокретности у датом пореском периоду исте неће моћи пренети у наредни. Дакле, само у изричито законом прописаном случају, попут капиталних добитака, овакво поступање је допуштено. Пребијање добитака и губитака из различитих извора апсолутно је искључено.

Субјектни нето-принцип.— У поступку израде основног текста Закона о порезу на доходак грађана,³³ који датира из већ давне 2001. године, законодавац је, за већину пореских обвезника, у потпуности пренебрегао чињеницу да, поред пословних, постоје и неки трошкови приватног карактера³⁴ који *нужно* умањују остварени доходак чи-

³² О надпериодичној хоризонталној правичности в. М. Милошевић, „Начело правичности у опорезивању“, *Право и привреда* 5–8/2006, 977–993.

³³ В. *Сл. гласник РС*, бр. 24/2001 од 12. априла 2001. године.

³⁴ Ради се о трошковима везаним за покриће основних егзистенцијалних потреба самог обвезника и чланова његове најуже породице.

нећи га, на тај начин, *недоступним* за опорезивање. Седам година касније, ситуација у домену цедуларног опорезивања појединих прихода и даље остаје неизмењена. Оваквим опорезивањем игноришу се извесне природне обавезе које налаже здрав разум и нагон за самоодржањем, често потпомогнуте законодавчевим ауторитетом, због оних других – неразумних.

Занимљива је одредба из чл. 15а, ст. 2 Закона, према којој се основица пореза на зараде, утврђена према одредбама Закона, умањује за износ од 5.560 динара. Овакво умањење могло би имати карактер заштићеног неопорезивог износа у смислу субјектног нето-принципа. Према подацима Републичког завода за статистику, просечна месечна расположива средства по домаћинству у 2007. години износила су 39.170 динара. Просечни издаци за личну потрошњу по домаћинству у истој години износили су 35.414 динара, од којих је чак 40,3%, односно 14.271,84 динара, одлазило на финансирање хране и безалкохолних пића.³⁵ Полазећи од тога да субјектни нето-принцип безусловно налаже да се из обухвата опорезивања изузму *реални* трошкови за *најскромније* задовољавање *елементарних* потреба појединца (исхрана, становање, одећа, огрев и сл.), већ први поглед на наведене податке јасно води закључку да то код нас није случај, чак и под претпоставком да оба супружника остварују зараду из радног односа. Поред тога, оправдано је поставити питање због чега је законодавац овакву олакшицу предвидео искључиво у случају пореског третмана зарада. Зар обвезници који остварују друге приходе немају право на трошкове егзистенцијалног минимума себе и чланова најуже породице?

Неко би овде могао приговорити да се у домену регулативе годишњег пореза на доходак грађана предвиђају лични одбици у корист самог обвезника, као и издржаваних чланова његове породице.³⁶ Дубља анализа ове одредбе показује, међутим, неколико нелогичности. Парадоксално је, најпре, да управо онај слој друштва који би се могао оквалификовати као „богатији“, стиче право на овакву олакшицу, иако је њихова потреба за њом, реално, најнижа. Исто тако, не видимо ни један разуман разлог, осим евентуално фискалног, због чега се укупан износ личних одбитака ограничава на 50% дохотка за опорезивање. Њиховим делимичним ускраћивањем у датим ситуацијама сама њихова сврха бива изиграна. Или, пак, због чега, лични

³⁵ О томе који су трошкови поред оних за финансирање хране и безалкохолних пића део структуре издатака личне потрошње в. сајт Републичког завода за статистику www.webrzs.statserb.sr.gov.yu, са кога су наведени подаци новембра 2008. године и преузети.

³⁶ Чл. 88 ЗПДГ.

одбитак за обвезника износи чак 40% просечне годишње зараде по запосленом исплаћене у Републици у години за коју се утврђује порез, према подацима републичког органа надлежног за послове статистике, док за његовог издржаваног брачног друга, и поред једнаких елементарних потреба, износи свега 15% од исте основице. На крају треба рећи да је услед високог цензуса за подвргавање годишњем порезу на доходак грађана број корисника ове олакшице широм Србије готово занемарљив у поређењу са укупним бројем обвезника пореза на доходак.

4. ХОРИЗОНТАЛНА ПРАВИЧНОСТ И ЦЕДУЛАРНО ОПОРЕЗИВАЊЕ КАО АНТИПОДИ

У условима синтетичког система опорезивања једино од испуњености постављених принципа зависи у којој ће мери идеал правичног опорезивања бити остварен. Ово, међутим, не важи и за цедуларно опорезивање, које је кључна компонента у нас заступљеног, мешовитог система.

Изнета анализа представља добру полазну основу за стварање сопственог суда о степену прилагођености домаће регулативе поменутиим принципима. Но, и у случају када би истински порески потенцијал обвезника независно од порекла прихода био исправно одмерен, цедуларно опорезивање различитим стопама не би водило једнаком пореском оптерећењу једнаке (исправно одмерене) економске снаге.

Ни глобална компонента у руху годишњег пореза на доходак грађана није у стању да отклони неједнакости узроковане цедуларним опорезивањем. Уместо да у висини обрачунатог годишњег пореза омогући кредит у износу већ плаћеног цедуларног пореза и на тај начин и једнак порески третман лица чији је укупан доходак исти, елиминишући у потпуности негативне ефекте цедуларизације, Закон допушта само умањење пореске основице годишњег пореза за износ већ плаћених пореза. Тиме се, у најбољем случају, може ублажити настало кумулативно опорезивање, али се не може успоставити хоризонтална правичност. Поред тога, законодавац је пропустио да основицом овог пореза обухвати све претходно опорезоване приходе. И коначно, висок цензус за подвргавање годишњем порезу на доходак грађана, услед чега је неприменљив на највећи број обвезника, његову могућу корективну улогу у правцу правичнијег опорезивања гура у домен фикције.

5. ЗАКЉУЧАК

Потпуно одсуство субјектног нето-приципа и недоследна имплементација објектног принципа нужно воде неадекватно одмереном пореском потенцијалу обвезника посматрано са аспекта тежње ка правичном опорезивању. Диференцирани порески третман, условљен пореклом оствареног прихода, додатно продубљује неједнакости својствене оваквом режиму опорезивања. Ни глобална компонента нашег система не заслужује квалификацију корективне. Све то сведочи о степену раскола између позитивне регулативе и уставног принципа опорезивања према економској снази (моћи) обвезника. Остаје да се надамо да ће надлежни органи смоћи снаге да наставе с реформом система пореза на доходак грађана у нас, која је очигледно доспела у њорсокак. Неочекивани „подстицај“ у том смислу може поћећи и од судија Уставног суда.

Miloš Milošević, LL.M

Assistant Lecturer,
University of Belgrade Faculty of Law

THE LAW ON PERSONAL INCOME TAX IN LIGHT OF ARTICLE 91(2) OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The ability-to-pay principle stands for one of the constitutional principles in the Republic of Serbia. It is the task of the legislator to bring this principle to life. Following a meticulous analysis of the existing *Personal Income Tax Law* (*Official Gazette of the Republic of Serbia* 24/01, 80/02, 135/04, 62/06 and 65/06), the author concludes that Serbian legislator has failed in fulfilling this task. The sole remedy for such failure would be an extensive tax reform which would result in a fair system of global income tax.

Key words: *Personal income tax. – Ability-to-pay principle. – Constitutional principle.*