

Mr Miroslava Grujić-Kalkan*

Karakteristike poreza na dohodak građana u Republici Srpskoj

Rezime

Porez na dohodak zauzima veoma značajno mjesto u strukturi savremenih poreskih sistema. Za razliku od nekih drugih poreskih oblika koji se odlikuju relativno visokom uniformnošću rješenja, pri oporezivanju dohotka građana u svijetu, uključujući i Evropsku uniju, postoji izražena raznolikost. Postoje tri pristupa oporezivanju prihoda građana: cedularni, globalni i mješoviti pristup.

U finansijskoj praksi savremenih zemalja sreću se dva modela poreza na dohodak fizičkih lica, i to: parcijalni porez na dohodak ili tzv. analitički porez na dohodak i jedinstveni porez na dohodak fizičkih lica, ili tzv. sintetički porez na dohodak. Porez na dohodak fizičkih lica u Republici Srpskoj obračunava se i plaća na dohodak od: ličnih primanja, samostalne djelatnosti, autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svojine, kapitala i kapitalnih dobitaka.

Vrednovanje sistema oporezivanja dohotka građana može se vršiti na osnovu sljedećih kriterijuma: horizontalna (i vertikalna) pravičnost, ekonomska efikasnost, troškovi primjene, međunarodna konkurentnost, uticaj na tražnju za radnom snagom, bilansna izdašnost. Za sistem oporezivanja dohotka građana u Republici Srpskoj može se reći da je horizontalno pravičan, ekonomski efikasan i međunarodno konkurentan. S druge strane, prilično je komplikovan za primjenu i izaziva značajne troškove poreske administracije. Bilansna izdašnost poreza na dohodak građana u Republici Srpskoj je prilično niska u poređenju sa fiskalnom izdašnošću poreza na dohodak građana u zemljama članicama OECD.

Poreze ne treba često mijenjati, jer svaka promjena, više ili manje radikalna, remeti uslove privređivanja i unosi nestabilnost u ponašanje obveznika. Činjenica je da učestale zakonske izmjene u oporezivanju dohotka u Republici Srpskoj od 2002. godine nisu poželjne i neophodno je ustanoviti i implementirati na duži rok ekonomski održiv sistem oporezivanja poreza na dohodak građana.

UVOD

Porez na dohodak građana je, uz porez na dodatu vrijednost, jedan od najznačajnijih poreskih oblika svakog savremenog poreskog sistema. Veliko značenje poreza na dohodak ogleda se ne samo u njegovoj velikoj izdašnosti, nego i u njegovoj upotrebi kao elastičnog i vrlo djelotvornog instrumenta ekonomske i socijalne politike. Pomoću ovog fiskaliteta sprovodi se politika oporezivanja fiskalnih obveznika prema ekonomskoj snazi, koja se reflektuje nivoom ostvarenog dohotka u određenom vremenskom periodu. Pri tome, vodi se računa o relevantnim činjenicama koje su vezane za poreskog obveznika u formi davanja poreskih olakšica i oslobođenja.

Za razliku od nekih drugih poreskih oblika koji se odlikuju relativno visokom uniformnošću rješenja, pri oporezivanju dohotka građana u svijetu, uključujući i Evropsku uniju, postoji izražena raznolikost. Takva raznolikost je posljedica brojnih i složenih uticaja ovog

poreskog oblika na ekonomsku efikasnost, tržište rada, međunarodnu konkurentnost, preraspodjelu dohodaka i drugo.

Sistemi poreza na dohodak građana u praksi često kombinuju elemente koji su rezultat ekonomske teorije i elemente koji su posljedica društvenih normi. Elementi dva alternativna pristupa, globalnog i cedularnog, najčešće se prepliću pri oporezivanju dohotka građana. Treba naglasiti da sistemi poreza na dohodak građana nisu, sami po sebi, u stanju da postignu zadovoljavajući stepen socijalno pravične preraspodjele dohotka u društvu, i da moraju biti praćeni odgovarajućom politikom socijalnih transfera i progresivnih javnih rashoda.

U ovom radu analiziraju se reforme poreza na dohodak građana u Republici Srpskoj. Ekonomska teorija i sve veći broj ekonometrijskih studija sugerišu da direktno oporezivanje prihoda građana prouzrokuje značajnije negativne efekte na ekonomski rast u odnosu na indirektno oporezivanje potrošnje (PDV, akcije). Otuda cilj reforme poreza na dohodak građana ne bi trebalo biti povećanje fiskalnih

* Poreska uprava Republike Srpske.

prihoda iz ovog izvora, već uspostavljanje konkurentnijeg poreskog sistema koji bi u značajnijoj mjeri podržao ekonomski rast, smanjio sivu ekonomiju i zadržao elemente preraspodjele dohotka u mjeri u kojoj to ekonomske prilike dozvoljavaju.

1. ALTERNATIVNI PRISTUPI OPOREZIVANJU DOHOTKA GRAĐANA

Postoje tri pristupa oporezivanju prihoda građana: cedularni, globalni i mješoviti pristup.¹

Cedularni pristup oporezuje različite kategorije prihoda građana odvojeno, uz mogućnost da različite kategorije prihoda budu podvrgnute različitim poreskim tretmanima.

Globalni pristup pokušava da sintetiše sve prihode koje poreski obveznik ostvari u toku godine iz različitih izvora i da oporezuje ovaj sintetički (zbirni) prihod.

Iako su, na prvi pogled, cedularni i globalni pristup oporezivanju prihoda u suštinskoj suprotnosti, oni se ipak međusobno ne isključuju. Naprotiv, najveći broj poreskih sistema implementiranih u svijetu sadrže i cedularne i globalne elemente.

Cedularni porezi su objektivni (realni) porezi, odnosno analitički (parcijalni) porezi, koji se grupišu po izvorima prihoda (tzv. cedula)², ali bez respektovanja subjektivne komponente i personalne situacije poreskog obveznika. Cedularni pristup je moguće implementirati uz minimalne troškove administracije i minimalne troškove poreskih obveznika. Naime, većinu različitih kategorija prihoda je moguće oporezovati na samom izvoru prihoda – po odbitku. Oporezivanje po odbitku predstavlja najefektniji i najpoželjniji način naplate poreza, koji pored minimalnih troškova administracije i poreskih obveznika karakteriše i relativno mali prostor za poreske utaje. Cedularni pristup takođe omogućava jednostavno implementiranje horizontalne pravičnosti – ukoliko se zakonom propiše jednaka poreska stopa na različite kategorije prihoda. Ako je propisana poreska stopa uporediva sa poreskim stopama u regionu, cedularnim

sistemom poreza na dohodak građana je moguće obuhvatiti sve ekonomski važne aspekte poreskog sistema: niske troškove administracije i poreskih obveznika, horizontalnu pravičnost i regionalnu konkurentnost.

Globalni pristup sintetiše sve kategorije prihoda koje tokom godine iz različitih izvora ostvari poreski obveznik. Na taj način globalni pristup implicitno podrazumijeva horizontalnu pravičnost, a takođe se putem progresivnih poreskih stopa implementira vertikalna pravičnost. Implementacija vertikalne pravičnosti putem globalnog sistema zahtijeva značajne troškove administracije i poreskih obveznika kako bi se na kraju godine utvrdio tačan iznos godišnjeg sintetičkog prihoda građana. Činjenica da se ukupan sintetički prihod/porez može utvrditi tek po isteku kalendarske godine komplikuje naplatu poreza tokom godine – jer porez prikupljen tokom godine gubi karakter "konačne" poreske naplate i samo predstavlja približnu "akontaciju" poreske obaveze. Takođe, progresivni globalni sistemi su u manjoj mjeri u stanju da se oslanjaju na naplatu poreza po odbitku nego cedularni sistemi.

Zbog svoje socijalne i društvene dimenzije, globalni sistemi u praksi integrišu oporezivanje građana sa elementima "poreskih socijalnih programa" putem poreskih olakšica za izdržavane članova porodice i invalide, poreske odbitke za troškove obrazovanja i liječenja, itd. Ovakve zakonske odredbe, međutim, komplikuju poreski sistem i udaljavaju ga od prosječnog poreskog obveznika, dok njihovo sprovođenje u praksi zahtijeva značajne administrativne troškove. Takođe, težnje ka transparentnijem definisanju i sprovođenju politike javnih rashoda sugerišu razdvajanje poreskih i socijalnih ciljeva i sprovođenje socijalne politike na strani budžetskih rashoda.

Iz praktičnih razloga, u većini savremenih poreskih sistema, nastoji se da se što je moguće više prihoda naplati „na izvoru“, primjenom tehnike poreza po odbitku. U tom pogledu najrasprostranjenija je tehnika PAYE³ (eng. pay-as-you-earn), koja se primjenjuje u odnosu na lična primanja. Pod ličnim primanjima podrazumijevaju se zarade i dodatna primanja. Udio prihoda od poreza koji pogađa lična primanja u ukupnim prihodima od poreza na dohodak je la-vovski. Iz tabele 1. vidi se da je u Republici Srpskoj u prošloj godini taj udio prelazio 87%.

Vrsta poreza	Naplaćeni prihodi u KM (2010)	%
Porez na lična primanja	131.072.753	87,44
Porez na prihod od samostalne djelatnosti	13.354.125	8,91
Porez na prihod od autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svojine	773.600	0,52
Porez na prihod od kapitala	4.699.166	3,13
Porez na prihod od poljoprivrede i šumarstva	595	0
UKUPNO:	149.900.239	100

Tabela 1: Učešće pojedinih elemenata poreza na dohodak u ukupno naplaćenom porezu na dohodak građana 2010. godine⁴

Takva tehnika naplate nameće, naime, obavezu poslodavcu (isplatiocu ličnih primanja) da prilikom svake isplate obračuna i za račun fiskusa uplati odgovarajući iznos poreza. Porezi po odbitku uplaćuju se i prilikom isplate nekih drugih prihoda (npr. dividendi, kamate, zakupnine, autorskih naknada).

U Republici Srpskoj praksa je i da se porez na prihod od autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svoji-

ne, kao i porez na prihod od zakupa pravnom licu, odnosno preduzetniku, uplaćuje po odbitku.

U državama u kojima se dohodak cedularno oporezuje, PAYE tehnika je, sasvim prirodno, uvijek konačan način naplate poreza za sve obveznike koji ostvaruju prihode po osnovu ličnih primanja.

U kontekstu globalnog poreza na dohodak fizičkih lica, PAYE tehnikom se može obaviti preliminarna ili konačna naplata poreza na dohodak.

¹ Popović, Dejan: *Nauka o porezima i poresko pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1997, str. 503.

² Lovčević, Jovan: *Institucije javnih finansija*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1979, str. 129.

³ Popović, Dejan: *Nauka o porezima i poresko pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1997, str. 505.

⁴ Izvor: www.poreskaupravar.org

Naime, u nekim zemljama (npr. SAD, Švedska, Austrija, Kanada), zaposleni su (kao i svi ostali obveznici poreza na dohodak) dužni da ipak podnesu poresku prijavu na kraju poreske godine, s tim da se akontaciono uplaćeni porez može istaći kao poreski kredit na račun utvrđenog poreza. U Republici Srpskoj je za 2001. godinu po Zakonu o porezu na dohodak građana⁵ bila propisana obaveza podnošenja godišnje prijave poreza na dohodak građana (GOD) za sve koji ostvaruju bilo kakav prihod. Međutim, od takve prakse se, zbog velikih troškova i izgubljenog vremena poreske administracije, odustalo već sljedeće godine.

U drugim zemljama (npr. u Velikoj Britaniji, Holandiji, Njemačkoj) porez naplaćen na PAYE način za značajan broj poreskih obveznika istovremeno predstavlja i konačno podmirenje obaveza po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica. Obavezi da podnesu godišnju poresku prijavu podliježu samo ona lica koja, pored ličnih primanja, ostvaruju prihode i iz drugih izvora, i to u iznosu koji je veći od propisanog minimuma. Takva praksa primjenjivala se i u Republici Srpskoj u periodu 2002-2008. godine (za vrijeme dok se primjenjivalo progresivno oporezivanje poreza na dohodak građana). Od 2009. godine, od kada se primjenjuje proporcionalna stopa poreza na dohodak od 8%, takva obaveza za podnošenje poreske prijave je ukinuta, pa godišnju prijavu poreza na dohodak građana podnose samo preduzetnici za porez na prihod od samostalne djelatnosti i oni koji ostvaruju povrat poreza po osnovu umanjenja poreske osnovice.

2. OPOREZIVANJE DOHOTKA GRAĐANA U REPUBLICI SRPSKOJ

U finansijskoj praksi savremenih zemalja sreću se dva modela poreza na dohodak fizičkih lica, i to: parcijalni porez na dohodak ili tzv. analitički porez na dohodak i jedinstveni porez na dohodak fizičkih lica, ili tzv. sintetički porez na dohodak⁶. Kod sintetičkog (jedinstvenog) poreza na dohodak fizičkih lica oporezuje se ukupnost prihoda poreskih obveznika primjenom progresivnih poreskih stopa. Kao takav, ovaj porez se sreće u gotovo svim zemljama, a zauzima i centralno mjesto u strukturi poreskih prihoda. Jedinstveni porez na dohodak može se ocijeniti kao najmoderniji subjektivni porez koji omogućuje i osigurava oporezivanje prema ekonomskoj snazi poreskih obveznika.

Kod parcijalnog (analitičkog) poreza na dohodak oporezuju se posebno pojedine vrste prihoda poreskih obveznika uz primjenu različitih poreskih stopa, a ukupni se prihod (dohodak) oporezuje jednim dopunskim porezom uz primjenu progresivnih poreskih stopa. Najčešće se primjenjuju proporcionalne poreske stope. Kod primjene tog oblika poreza na dohodak najčešće se vodi računa da visina poreskog opterećenja zavisi od toga je li dio dohotka (prihoda) koji se oporezuje iz fundiranih ili nefundiranih izvora. U kasnijem se razvoju, uz oporezivanje pojedinih dijelova dohotka oporezuje i ukupni prihod (dohodak) primjenom progresivnih poreskih stopa.

U skladu sa odredbama zakona o porezu na dohodak u Republici Srpskoj, porez na dohodak plaćaju fizička lica koja ostvaruju dohodak. Predmet oporezivanja je dohodak koji ostvari fizičko lice u poreskom periodu. Porez na dohodak fizičkih lica obračunava se i plaća na dohodak od:

- ličnih primanja,
- samostalne djelatnosti,
- autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svojine,
- kapitala i
- kapitalnih dobitaka.

Porez na dohodak građana u Republici Srpskoj je, od poreskih reformi 2002. godine, imao karakteristike mješovitog načina oporezivanja. Porez na dohodak građana plaćao se na neto prihode iz sljedećih izvora: ličnih primanja, prihoda od poljoprivrede i šumarstva, samostalne djelatnosti, autorskih prava, patenata i tehničkih unapređenja, kapitala i kapitalnih dobitaka. Stopa poreza na prihode iz ovih izvora iznosila je 10%. Na kraju godine plaćao se porez na sintetički godišnji prihod građana. Obveznik godišnjeg poreza na dohodak građana bio je rezident RS za dohodak veći od četiri prosječne godišnje neto plate u Republici Srpskoj u godini za koju se utvrđuje porez, a prema podacima nadležnog organa za statistiku. Godišnji dohodak činio je zbir neto prihoda od: ličnih primanja, samostalne djelatnosti, autorskih prava, patenata i tehničkih unapređenja, kao i kapitala. Osnovica se umanjivala za 10%, pa se na istu plaćao porez od 10%. Poreski obveznik je imao prava na umanjenje poreske osnovice za izdržavane članove porodice, čiji iznos nije mogao biti veći od 50% poreske osnovice.⁷

Od 1. januara 2007. godine dohodak građana oporezivan je po progresivnoj poreskoj stopi, i to:⁸

- 0% za godišnji dohodak manji od 12 najnižih plata u RS utvrđenih kolektivnim ugovorom;
- 10% na iznos preko 12 najnižih plata;
- 15% na iznos iznad četiri prosječne godišnje plate u RS.

U sistem oporezivanja dohotka građana uvodi se i povrat poreza po osnovu izdržavanih članova i rješavanja stambenog pitanja (odnosno plaćene kamate na stambeni kredit).

Ovakav sistem oporezivanja u RS (sistem oporezivanja neto plata po stopi 10% i 15%) bio je aktuelan u periodu: 1. januar 2007 – 31. decembar 2008. godine. Od 1.1.2009. godine ukinuto je progresivno oporezivanje poreza na dohodak građana, prelaskom na bruto model obračuna dohotka i jedinstvenu stopu od 8% na dohodak iznad neoporezivog minimuma. Prilikom prelaska na bruto model obračuna dohotka, budžet Republike Srpske odrekao se prihoda od poreza na dohodak u korist prihoda fondova, kako bi opterećenje za privredu bilo na istom nivou.

Centralni problem oporezivanja dohotka u savremenim poreskim sistemima jeste pitanje šta se sve smatra dohotkom. Dva su pristupa zastupljena u praksi: princip nabiranja i globalni princip. Princip nabiranja implicira zakonsko navođenje svih prihoda koji zahvataju porez na dohodak. Globalni princip podrazumijeva pak obuhvaćanje svih tekućih i jednokratnih prihoda u novcu i naturi koji su ostvareni u tekućoj fiskalnoj godini.

U sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica važan je i problem obuhvata poreske osnovice, tj. na koje se prihode (dohodak) odnosi poreska obaveza. U tom kontekstu, razlikuju se tri principa, i to:⁹

- princip neograničene poreske obaveze,
- teritorijalni princip i
- princip državljanstva.

⁵ "Službeni glasnik RS" broj 51/01.

⁶ Jelčić, Božidar: *Nauka o financijama i finansijsko pravo*, Informator, Zagreb, 1983, str. 223.

⁷ "Službeni glasnik RS", broj 51/01.

⁸ "Službeni glasnik RS", broj 91/06.

⁹ Jelčić, Božidar: *Nauka o financijama i finansijsko pravo*, Informator, Zagreb, 1983, str. 223.

Po principu neograničene poreske obaveze, porezom na dohodak se oporezuju svi prihodi osobe koja ima svoje prebivalište nezavisno od toga da li su prihodi ostvareni u zemlji ili u inostranstvu, i nezavisno od državljanstva poreskog obveznika.

Po teritorijalnom principu poreska obaveza tereti samo prihode (dohodak) ostvarene u zemlji, kao i lica koje nemaju prebivalište ili uobičajeno boravište u zemlji.

Najzad, po principu državljanstva državljani jedne zemlje, koji imaju prebivalište u drugoj zemlji, plaćaju porez na pojedine prihode ostvarene u inostranstvu zemlji čiji su državljani, uz odbitak eventualno plaćenih poreza u zemlji u kojoj je ostvaren prihod, koji podliježe oporezivanju.

Poreski obveznik u Republici Srpskoj je fizičko lice koje ostvaruje oporezivi dohodak. Obveznik poreza na dohodak je rezident Republike Srpske, za dohodak ostvaren u Republici Srpskoj, drugom entitetu, Distriktu Brčko ili drugoj državi. Rezident je fizičko lice koje na teritoriji Republike Srpske ima prebivalište, odnosno na teritoriji Republike Srpske, neprekidno ili sa prekidima, boravi 183 ili više dana u periodu od 12 mjeseci koji počinje ili se završava u odnosnoj kalendarskoj godini. Obveznik poreza na dohodak je i nerezident Republike Srpske, za dohodak ostvaren u Republici Srpskoj. Nerezident je fizičko lice koje ima prebivalište na teritoriji drugog entiteta, distrikta ili države.

Ako fizičko lice iz Republike Srpske ostvari dohodak u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine ili u inostranstvu, a ostvareni dohodak se oporezuje i u Republici Srpskoj i u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine i u inostranstvu, u tom slučaju porez na dohodak koji je plaćen u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine ili u inostranstvu umanjuje se od poreza na dohodak u Republici Srpskoj.

Umanjenje poreza na dohodak u Republici Srpskoj za plaćene poreze u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine ili u inostranstvu u poreskom periodu ne može preći visinu poreza na dohodak izračunatog primjenom stope poreza na dohodak Republike Srpske za poreskog obveznika za taj poreski period.

Obvezniku poreza na dohodak u Republici Srpskoj može se umanjiti porez na dohodak koji je platio u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine ili u inostranstvu isključivo na osnovu vjerodostojne dokumentacije ovjerene od strane nadležnog organa kod koga je porez plaćen.

Sljedeći važan problem u sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica odnosi se na sistem poreskih olakšica i oslobađanja iz ekonomskih i socijalnih razloga. U tom kontekstu, važna su sljedeća tri pitanja:

- oslobodađanja od oporezivanja određenog dohotka u formi egzistencijalnog minimuma,
- poreski tretman djece poreskih obveznika i
- poreski tretman bračnih drugova.

U vezi sa prvim problemom, u Njemačkoj, V. Britaniji, Holandiji, Kanadi, Japanu, Norveškoj, Švedskoj i SAD primjenjuje se sistem odbijanja određenog iznosa od poreske osnovice dok se u Italiji, Austriji, Švedskoj i Kanadi primjenjuje sistem odbijanja određenog iznosa od utvrđenog poreza. Takozvana nulta zona primjenjuje se u Belgiji, Njemačkoj, Danskoj, Luksemburgu i Švajcarskoj. Oporezivanjem je obuhvaćen samo dio dohotka iznad određene visine. U praksi se pak susreću se i tzv. kombinovani sistemi poreskih

olakšica u formi odbijanja dijela od poreske osnovice i dijela od utvrđenog poreza (kakav je inače slučaj u SAD i Švedskoj)¹⁰.

Pri oporezivanju dohotka fizičkih lica problem poreskog tretmana djece razrješava se na četiri načina, i to:¹¹

- primjenom tzv. splitting-sistema,
- odbitkom određenog iznosa od poreske osnovice,
- odbitkom određenog iznosa od razreznog poreza i
- primjenom tzv. mješovitog sistema.

U prvom modelu se za svako dijete uzima određeni divizor, koji se primjenjuje u slučaju zajedničkog oporezivanja bračnih drugova kada se dohodak bračnih drugova i dijeli divizorom.

Po drugom modelu, odbijaju se određeni iznosi od poreske osnovice, pri čemu taj dohodak zavisi od poreske osnovice, od broja i uzrasta dece, i od visine poreske osnovice.

U trećem modelu, odbija se određeni iznos od razreznog poreza u zavisnosti od visine poreza, broja djece i uzrasta djece.

Konačno, po četvrtom modelu, primjenjuje se tzv. mješoviti sistem, u kome se do određene visine dohotka poreskog obveznika aplicira splitting-sistem, a poslije toga se odbija određeni iznos od utvrđenog poreza.

U Republici Srpskoj se od poreske osnovice odbijaju iznosi od po 900,00 KM na godišnjem nivou po svakom izdržavanom članu uže porodice, kao i iznos plaćene kamate na stambeni kredit. Umanjenje poreske osnovice ostvaruje se na osnovu poreske kartice poreskog obveznika. Od 1.2.2011. godine ukinuto je umanjeње osnovice poreza na dohodak za godišnji lični odbitak poreskog obveznika na iznos koji se mijenjao u skladu sa odlukama Vlade RS i Saveza sindikata RS.¹² Zanimljivo je da se, izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak¹³ od 1.2.2011. godine, u cilju stimulacije zapošljavanja lica starijih od 50 godina, uvodi oslobađanje od plaćanja poreza na dohodak na plate zaposlenih u slučaju da ih poslodavac zaposli nakon stupanja na snagu ovog zakona, a koji se nalaze na evidenciji nezaposlenih Zavoda za zapošljavanje RS najmanje godinu dana neprekidno.

Na kraju, u sistemu personalnog poreza na dohodak važno je i pitanje poreskih stopa. Stope poreza na dohodak fizičkih lica u savremenim poreskim sistemima su različite sa stanovišta njihove visine (od najniže do najviše). U pravilu, ove stope su progresivne, sa različitim rasponom: od 22% do 56% u Z. Njemačkoj i od 18% do 57% u Luksemburgu. Najviše su, ipak, bile u Švedskoj (72%). No fiskalne reforme tokom 80-ih godina doprinijele su drastičnoj redukciji fiskalnih stopa personalnog poreza na dohodak. Time su značajno suženi rasponi u školi poreske progresije u funkciji podsticanja rada i štednje¹⁴.

U Republici Srpskoj porez na dohodak plaća se po stopi od 10%. Ukoliko se uporedi stopa poreza na dohodak sa stopama ostalih zemalja u regionu, može se uočiti da Republika Srpska ima nisku i konkurentnu stopu poreza na dohodak. Može se zaključiti da je prethodni sistem bio konkurentniji, dok novi sistem obezbjeđuje veću ekonomsku efikasnost, koja je, u datom trenutku u Republici Srpskoj, neophodna.

¹⁰ Ristić, Žarko: *Fiskalni menadžment i ekonomija javnog sektora*, Etnostil, Beograd, 2010, str. 216.

¹¹ Jelčić, Božidar: *Nauka o financijama i finacijsko pravo*, Informator, Zagreb, 1983, str. 224.

¹² Za 2010. godinu neoporezivi iznos bio je 3.350,00 KM.

¹³ "Službeni glasnik RS", broj 1/11.

¹⁴ Ristić, Žarko: *Fiskalni menadžment i ekonomija javnog sektora*, Etnostil, Beograd, 2010, str. 217.

	RS	FBiH	Srbija	Hrvatska	Crna Gora	Makedonija
Stopa poreza na dohodak	10,0%	10,0%	12,0%	15,0%-45,0%	9,0%	10,0%
Neoporezivi dio dohotka (u KM)	0,00	300,0	110,0	488,0	0,0	223,0

Tabela 2: Uporedni prikaz stopa poreza na dohodak u Republici Srpskoj i zemljama okruženja¹⁵

3. KRITERIJUMI ZA ANALIZU POSTOJEĆEG POREZA NA DOHODAK

Vrednovanje sistema oporezivanja dohotka građana može se vršiti na osnovu sljedećih kriterijuma:¹⁶

- horizontalna (i vertikalna) pravičnost,
- ekonomska efikasnost,
- troškovi primjene,
- međunarodna konkurentnost,
- uticaj na tražnju za radnom snagom,
- bilansna izdašnost.

Važna posljedica značajnog broja kriterijuma na osnovu kojih se vrednuje porez na dohodak građana jeste to što ne postoji jedan oblik poreza koji je „superioran“ u odnosu na ostale prema svim kriterijumima (tj. ne postoji oblik koji je optimalan, u smislu Pareta – da je bolji po bar jednom kriterijumu od svih ostalih, a da nije gori ni po jednom kriterijumu). Nepostojanje „superiornog“ oblika oporezivanja dohotka građana ima za posledicu relativno visoku raznolikost načina oporezivanja dohotka građana, posmatrano po zemljama. Osim toga, porezi na dohodak koji se primjenjuju u razvijenim zemljama predmet su stalnog osporavanja i preispitivanja, što dovodi do povremenih, manje ili više suštinskih promjena načina oporezivanja dohotka građana.¹⁷ Vrednovanje poželjnosti različitih oblika poreza na dohodak građana nalazi se pod snažnim uticajem političkih (ideoloških) uvjerenja, kao što je uvjerenje o opravdanosti preraspodjele dohotka putem oporezivanja (progresivno oporezivanje, opravdanost olakšica, različit tretman raznih oblika dohotka).

Horizontalna pravičnost implicira da svi građani koji ostvare isti nivo dohotka u toku godine, bez obzira na to iz kojih izvora potiče taj dohodak, plaćaju (apsolutno i relativno) isti iznos poreza na dohodak građana. Horizontalna pravičnost je ostvarena kada su efektive poreske stope na sve oblike dohotka jednake. Pod vertikalnom pravičnošću podrazumijeva se to da građani koji ostvaruju veći dohodak izdvajaju veći procenat dohotka za plaćanje poreza. Vertikalna pravičnost se ostvaruje primjenom progresivnih stopa pri oporezivanju dohotka građana. Dok postoji relativno visoka saglasnost o tome da poreski sistem treba da obezbijedi horizontalnu ravnopravnost, saglasnost o ekonomskoj i socijalnoj opravdanosti vertikalne ravnopravnosti je znatno manja. Za sistem oporezivanja dohotka građana u Republici Srpskoj može se reći da je sada horizontalno pravičan, dok je karakteristiku vertikalne pravičnosti izgubio 2009. godine, ukidanjem progresivnih poreskih stopa.

Za porez na dohodak građana u Republici Srpskoj može se reći da je ekonomski efikasan. Porez ispunjava uslov ekonomske efikasnosti ukoliko ne mijenja relativne cijene u privredi. Ukoliko porez menja relativne cijene, on utiče na rentabilnost pojedinih aktivnosti,

a time i na alokaciju resursa. Konkretno, u slučaju poreza na dohodak građana postojanje različitih efektivnih poreskih stopa za različite vrste dohodaka znači da porezi utiču na isplativost različitih aktivnosti usmjerenih na sticanje dohotka. Različito oporezivanje pojedinih vrsta dohodaka podstiče obveznike i na lažnu klasifikaciju ostvarenih dohodaka. Takođe, progresivno oporezivanje utiče na ponudu i tražnju za radnom snagom, a time i na alokaciju resursa. Među ekonomistima se zastupa stav o tome da porezi treba da budu što je moguće više alokativno neutralni, tj. da ne mijenjaju relativne cijene i da ne utiču na alokaciju resursa.

Primjena bilo kojeg poreza ima za posledicu pojavu određenih troškova kako za poresku administraciju (troškovi naplate i kontrole) – tako i za poreske obveznike (vođenje evidencije, podnošenje poreske prijave i prateće dokumentacije). Opšte je pravilo da su troškovi primjene poreza veći što je poreski oblik komplikovaniji. Poreski oblik je komplikovaniji ukoliko se u okviru njega primjenjuje veći broj poreskih stopa i ako postoje brojnija oslobađanja i olakšice. U slučaju poreza na dohodak građana u Republici Srpskoj troškovi primjene poreza su se povećali od 2007. godine, uvođenjem oslobađanja i olakšica za izdržavane članove i plaćenu kamatu za stambeni kredit, a u primjeni je bilo i progresivno oporezivanje. Komplikovanost primjene, kao i troškovi poreske administracije trebalo bi da budu smanjeni najnovijim izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana¹⁸ uvođenjem poreske kartice kao jedinog instrumenta za ostvarenje prava na olakšice, kao i ukidanjem neoporezivog minimuma, odnosno ličnog odbitka od poreske osnovice.

Oporezivanjem prihoda od rada u okviru poreza na dohodak direktno se utiče na cijenu rada, a time i na ponudu i tražnju za radnom snagom. Dok se u razvijenim zemljama koje imaju nisku stopu nezaposlenosti detaljno analizira kako oporezivanje utiče na spremnost ljudi da rade, u Republici Srpskoj, koja ima vrlo visoku stopu nezaposlenosti, relevantno je prvenstveno to kako oporezivanje utiče na tražnju za radom. Uzimajući u obzir da je tržište rada izrazito heterogeno, od posebne je važnosti kako oporezivanje dohotka utiče na one segmente tržišta koji se karakterišu visokom nezaposlenošću. Pri analizi uticaja oporezivanja na tražnju za radnom snagom neophodno je uzeti u obzir i doprinose za socijalno osiguranje, koji se takođe primjenjuju na dohodak od rada i čiji nivo često značajno premašuje poreze.

Od 1.2.2011. godine stopa poreza na dohodak građana u Republici Srpskoj povećana je sa 8% na 10% (uz to je ukinut neoporezivi dio dohotka u iznosu od 250,00 KM), a zbirna stopa doprinosa na bruto platu sa 3,6% na 33%. Ova povećanja su došla u nepovoljno vrijeme za privredu pogodenu svjetskom ekonomskom krizom, pa se može očekivati da će ovo povećanje stopa poreza i doprinosa imati negativne posljedice na zaposlenost. Međutim, kao što se vidi iz tabele 3, stope poreza i doprinosa u RS još uvijek su među najnižim u regionu.

¹⁵ Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srpske.

¹⁶ Arsić M., Randelović S., Altiparmakov N.: *Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji*, Kvartalni monitor broj 17, Beograd, 2009, str. 99.

¹⁷ U Republici Srpskoj su česte izmjene u oporezivanju poreza na dohodak građana (2002, 2007, 2009, 2011).

¹⁸ "Službeni glasnik RS", broj 1/11.

	RS	FBiH	Srbija	Hrvatska	Crna Gora
Stopa poreza na dohodak	10,0%	10,0%	12,0%	15,0%-45,0%	9,0%
Neoporezivi dio dohotka (u KM)	0,0	300,0	110,0	488,0	0,0
Zbirna stopa doprinosa na bruto platu	33,0%	41,5%	35,8%	37,2%	30,0%

Tabela 3: Usporedni prikaz stopa poreza i doprinosa u Republici Srpskoj i zemljama okruženja⁹

Zanimljivo je napomenuti da su, prema podacima Agencije za posredničke, informatičke i finansijske usluge Republike Srpske, krajem 2009. godine, poslodavci iz Republike Srpske dugovali radnicima za plate i druge naknade gotovo 480 miliona maraka. Pri tome, 2009. godine stopa poreza na lična primanja bila je 8%, neoporezivi dio dohotka 300,00 KM, a zbirna stopa doprinosa 30,6%, što je bilo najniže fiskalno opterećenje u regionu.

Porezom na dohodak građana oporezuju se prihodi od faktora proizvodnje, rada i kapitala, čime se direktno utiče na troškove i rentabilnost proizvodnje. Stoga u uslovima visoke međunarodne mobilnosti kapitala – visina poreza na dohodak predstavlja jedan od faktora međunarodne konkurentnosti određene zemlje. Pri tome je za investitora bitno ukupno fiskalno opterećenje određenog faktora proizvodnje, a ne samo opterećenje porezom na dohodak. Ipak, neophodno je imati u vidu da na međunarodnu konkurentnost neke privrede, osim poreza na dohodak, utiču i brojni drugi faktori. Kompenzacija slabosti u drugim elementima privrednog ambijenta smanjivanjem poreza na dohodak je relativno skupo, pri čemu je domet ovakvih mjera ograničen.

Bilansna izdašnost poreza, mjerena kao odnos naplaćenog poreza prema BDP-u, naročito je značajna u slučaju kad se radi o makroekonomski važnim porezima kao što je porez na dohodak građana. U slučaju poreza na dohodak građana bilansna izdašnost zavisi od makroekonomskih faktora, osnovnih parametara poreza i stepena naplate poreza. Najvažniji makroekonomski faktor koji utiče na izdašnost poreza na dohodak građana jeste stopa zaposlenosti, dok je uticaj vrijednosti imovine koja generiše oporezivi dohodak (vrijednost kapitala i imovine, nivo štednje, kretanja cijena kapitala i imovine i dr.) na bilansnu izdašnost manji.

Bilansna izdašnost poreza na dohodak građana ključno zavisi od poreskih parametara kao što su: visine poreskih stopa, nivo od kog počinje progresija i intenzitet progresije (ako postoji), visine neoporezivog dijela dohotka, brojnost i razmjere poreskih oslobođenja i drugo. Bilansna izdašnost zavisi i od stepena naplate poreza, koja ključno zavisi od performansi poreske administracije i nivoa poreskog morala.

Bilansna izdašnost poreza na dohodak građana u Republici Srpskoj u posljednjih pet godina vidi se iz sljedeće tabele:

Godina	Naplata poreza na dohodak građana	BDP	%
2006.	184.298.911	6.543.726.000	2,8
2007.	154.232.011	7.350.985.000	2,1
2008.	194.002.609	8.489.287.000	2,3
2009.	148.030.338	8.222.974.000	1,8
2010.	149.900.239	8.445.000.000*	1,8

*BDP za 2010. je procijenjen

Tabela 4: Porez na dohodak građana kao dio BDP-a u RS (2006-2010)¹⁰

Bilansna izdašnost poreza na dohodak građana u Republici Srpskoj je niska i snižavala se iz godine u godinu, prvenstveno zbog snižavanja poreskih stopa i povećanja poreskih olakšica.

Fiskalna izdašnost poreza na dohodak građana u zemljama članicama OECD-a mnogo je značajnija²¹. U periodu '60-ih godina XX vijeka, porez na dohodak činio je samo 7% BDP-a zemalja OECD-a. Međutim, sa rastom relativnog učešća ovog poreskog oblika u ukupnim poreskim prihodima, poraslo je i njegovo učešće u BDP-u. Tako, npr. '90-ih godina, ono se kretalo između 5,3% u Češkoj i 27,8% u Danskoj. Nakon ovog perioda rasta učešća poreza na dohodak fizičkih lica u bruto domaćem proizvodu, nastupa period njegovog smanjenja, i to pod uticajem novog talasa reformi karakterističnih za ovaj period. U periodu '90-ih prosjek ovog

učešća iznosio je 10,4%, dok je u pojedinim zemljama, koje spadaju u najrazvijenije zemlje OECD grupacije, on bio mnogo manji (Francuska, Japan, Grčka, Koreja i dr). Najveće učešće poreza na dohodak fizičkih lica u BDP-u zabilježila je Danska u iznosu blizu 28%. Deset godina kasnije, procenat učešća poreza na dohodak u BDP-u je porastao i kretao se od 5,5 do 30%. U 2006. godini prosječno učešće poreza na dohodak fizičkih lica u zemljama OECD-a iznosilo je 13,83%, ali je i dalje postojala velika razlika između zemalja. Tako, npr., u Velikoj Britaniji njegovo učešće je bilo 5,5%, dok je u Danskoj bilo već pomenutih 30% BDP-a.

O iznimnom značenju finansijske uloge poreza na dohodak građana u savremenim državama može se sa mnogo više argumenata govoriti kada se dobije uvid u visoko sudjelovanje prihoda od

¹⁹ Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srpske.

²⁰ Izvor: Ministarstvo finansija (www.vladars.net) i Republički zavod za statistiku (www.rzs.rs.ba).

²¹ Revenue Statistics 1965-2006 (www.oecd.org).

poreza na dohodak u ukupnim poreskim prihodima. Iz sljedeće tabele vidi se učešće poreza na dohodak građana u ukupnim javnim

prihodima koji su u nadležnosti Poreske uprave RS u posljednjih pet godina:

Vrsta prihoda	2010.	%	2009.	%	2008.	%	2007.	%	2006.	%
Porez na dohodak građana	149.900.239	8,36	148.030.338	8,14	194.002.609	11,05	154.232.011	11,01	184.298.911	13,81
Porez na dobit	119.207.236	6,65	137.674.249	7,57	118.366.644	6,74	68.258.301	4,87	31.165.268	2,33
Porezi na imovinu	31.873.746	1,78	30.840.071	1,70	51.060.151	2,90	45.087.667	3,22	43.726.736	3,27
Doprinosi	1.178.028.765	65,71	1.175.173.382	64,62	1.019.167.748	58,03	785.341.799	56,05	709.513.581	53,15
Takse i naknade	249.384.720	13,91	248.027.341	13,64	274.676.008	15,63	245.455.237	17,52	209.164.143	15,67
Kazne	21.764.009	1,21	22.547.677	1,24	20.826.933	1,19	15.893.223	1,13	8.860.840	0,66
Ostali porezi i prihodi	34.445.408	1,92	44.194.546	2,43	55.096.662	3,14	63.221.146	4,52	76.978.207	5,77
Zaostali indirektni porezi	8.286.198	0,46	11.957.382	0,66	23.127.394	1,32	23.520.012	1,68	71.362.678	5,34
UKUPNO:	1.792.890.321	100,00	1.818.444.988	100,00	1.756.324.149	100,00	1.401.011.219	100,00	1.334.860.931	100,00

Tabela 5: Porez na dohodak građana kao dio ukupnih javnih prihoda u nadležnosti PURS (2006-2010)²²

Iz tabele 5. vidi se da se učešće poreza na dohodak građana u ukupnim javnim prihodima u nadležnosti Republike Srpske smanjilo poreskim reformama iz 2007. godine sa 13,81% na 11,01% (koje su i imale za cilj smanjenje fiskalnog opterećenja). Udio poreza na dohodak građana dodatno je smanjen (sa 11,05% na 8,14%) 2009. godine prelaskom na bruto model oporezivanja dohotka i smanjenjem poreske stope na 8%. Ipak, udio poreza na dohodak građana u ukupnim javnim prihodima koje prikuplja Poreska uprava RS i dalje je veoma značajan. Naime, očigledno je da ovaj porez ima najznačajniju ulogu od pojedinačnih direktnih poreza u poreskom sistemu Republike Srpske, a očekuje se da će ta uloga jačati kao rezultat najnovijih izmjena Zakona.

ZAKLJUČAK

Porez na dohodak građana jedan je od najznačajnijih poreskih oblika u poreskim sistemima savremenih država. To je veoma izdašan i elastičan porez. Porez na dohodak zauzima veoma značajno mesto u strukturi savremenih poreskih sistema. On je, prema učešću u ukupnim prihodima država OECD-a, jedan od najznačajnijih poreskih oblika, računajući i doprinose za socijalno osiguranje i porez na dodatu vrijednost. Relativno visoko učešće poreza na dohodak fizičkih lica u ukupnim fiskalitetima razvijenih zemalja je od izuzetnog značaja, s obzirom na to da se progresivnim karakterom ovog poreskog oblika može umanjiti regresivno dejstvo ostalih neposrednih poreza, kao i poreza na promet.

Za razliku od, na primjer, poreza na potrošnju, gdje u svijetu izrazito dominira PDV, u slučaju oporezivanja dohotka građana, u svijetu, uključujući i EU, postoji izrazita raznolikost. Osnovni poreski modeli koji se u razvijenim zemljama primjenjuju pri oporezivanju dohotka građana jesu: cedularni, globalni i mješoviti. Svaki od navedenih modela oporezivanja dohotka građana može se vrednovati na osnovu većeg broja kriterijuma, a izbor modela oporezivanja zavisi od toga kojim kriterijumima se pridaje veći značaj, recimo: da li je važnija ekonomska efikasnost i međunarodna konkurentnost ili pravednost.

Opredjeljenje zemlje za određeni model oporezivanja, po pravilu, ne znači da se on primjenjuje u čistom teorijskom obliku. Dominantna praksa u svijetu, naročito u posljednje dvije decenije, jeste da se odabere jedan poreski model kao osnovni, a da se potom u njega uključuju različiti elementi drugih modela. Kombinacija različitih modela oporezivanja posljedica je toga što nijedan od teorijskih modela nije superioran u odnosu na relevantne kriterijume.

Iz sučeljavanja relevantnih kriterijuma kojima se vrednuje porez na dohodak građana na jednoj strani, sa aktuelnim performansama i razvojnim prioritetima privrede Republike Srpske kao i performansama njene poreske administracije, na drugoj strani – proizlazi da je za Republiku Srpsku najpogodnije rješenje proporcionalni porez na dohodak građana, ili neka jednostavnija varijanta sintetičkog ili globalnog poreza. Proporcionalni porez je superioran sa stanovišta većine ekonomskih kriterijuma (alokativna neutralnost, uticaj na tržište rada, niski troškovi primjene i dr.), a sa neoporezivim dijelom

²² Izvor: www.poreskaupravar.org

zarada može se obezbijediti i njegova umjerena progresivnost. U Republici Srpskoj su isprobane i neke varijante sintetičkog poreza (koje su, uistinu, bile prilično jednostavne), ali se od toga odustalo u korist jedne poreske stope.

Činjenica je da učestale zakonske izmjene od 2002. godine nisu poželjne i da unose nepotrebnu nesigurnost i neizvjesnost u privredno okruženje. Otuda je neophodno ustanoviti i implementirati na duži rok ekonomski održiv sistem oporezivanja dohotka građana.

LITERATURA

1. Arsić M., Randelović S., Altiparmakov N.: *Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji*, Kvartalni monitor broj 17, Beograd, 2009.
2. Jelčić, Božidar: *Nauka o financijama i financijsko pravo*, Informator, Zagreb, 1983.
3. Lovčević, Jovan: *Institucije javnih finansija*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1979.
4. Popović, Dejan: *Nauka o porezima i poresko pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1997.
5. Ristić, Žarko: *Fiskalni menadžment i ekonomija javnog sektora*, Etnostil, Beograd, 2010.
6. Zakon o porezu na dohodak građana ("Službeni glasnik RS", broj broj 51/01, 91/06,1/11).
7. www.poreskaupravars.org
8. www.vladars.net
9. www.rzs.rs.ba
10. www.oecd.org

Summary

Income tax plays a significant role in the structure of modern tax system. Unlike some other tax forms that are characterized by relatively high uniformity of decision, in the taxation of citizens of the world income, including European Union, there is a strong diversity. There are three approaches to income tax: schedular, globalni and balanced approach.

In the financial practice of contemporary countries there are two models of tax on personal income, as follows: partial income tax or so called analytical income tax and unique tax on personal income or so called synthetic income tax. Tax on personal income in Republic of Srpska is calculated and paid on income: personal income, self-employment, copyright, rights related to copyright and industrial property rights, capital and capital gains.

Evaluation of personal income tax system can be assessed using the following criteria: horizontal (and vertical) equity, economic efficiency, implementation costs, international competitiveness, the impact on labor demand, revenue yield. For a system of citizens' income taxation in Republic of Srpska can be said that it is horizontally equitable, economically efficient and internationally competitive. On the other hand, it is quite complicated to implement and leads to considerable costs of tax administration. Revenue yield of the citizens' income tax in Republic of Srpska is quite low compared to fiscal yield of individual income tax in OECD countries.

Taxes should not be changed very often, because every change, more or less radical, disrupts economic conditions and introduces instability in the behavior of tax payers. The fact is that frequent legislative changes in income taxation in Republic of Srpska since 2002. are not desirable and it is necessary to establish and implement the long term economically sustainable system of taxation of individual income tax.