

**UNIVERZITET U BEOGRADU
EKONOMSKI FAKULTET**

Saša D. Randelović

**Analiza alternativnih modela poreza na
dohodak fizičkih lica
– efekti primene u Srbiji**

DOKTORSKA DISERTACIJA

Beograd, 2012. godina

**UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF ECONOMICS**

Sasa D. Randjelovic

**Analysis of Alternative Personal Income Tax
Models – Effects of Application in Serbia**

DOCTORAL DISSERTATION

Belgrade, 2012

Mentor:

dr Milojko Arsić

docent, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

Članovi komisije:

dr Jurij Bajec

redovni profesor, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

dr Božidar Raičević

redovni profesor Univerziteta u Beogradu, u penziji

Datum odbrane: _____

mojim roditeljima
- *Draganu i Dragici*

Analiza alternativnih modela poreza na dohodak fizičkih lica – efekti primene u Srbiji

Rezime

Porez na dohodak građana je jedan od poreskih oblika kod kojeg, kako u ekonomskoj teoriji, tako i u praksi, postoji veliki broj otvorenih pitanja, zbog izraženog *trade-off* odnosa između pravičnosti i efikasnosti. Stoga ne postoji uniformno, najbolje rešenje, već se ocena performansi poreza na dohodak vrši na osnovu definisanih ciljeva oporezivanja i odgovarajućih kriterijuma koji iz tih ciljeva proizilaze, polazeći od važećih teorijskih stavova i društvenih preferencija. Tako u savremenoj ekonomskoj teoriji postoji saglasnost da bi ovaj poreski oblik trebalo da bude horizontalno pravičan, da implicira niske troškove primene i umereno poresko opterećenje, jer je ocenjeno da ovaj porez, više nego većina drugih poreza, negativno utiče na ekonomsku efikasnost i dugoročan privredni rast. Često se takođe navodi da bi ovaj poreski oblik trebalo da bude i vertikalno pravičan (progresivan), što predstavlja legitiman cilj, ali koji proizilazi iz ličnih vrednosnih sudova, tako da oko njega ne postoji saglasnost.

Postojeći sistem poreza na dohodak u Srbiji ne obezbeđuje zadovoljavajući nivo horizontalne (ni vertikalne) pravičnosti u oporezivanju, alokativno je pristrasan, i relativno složen, što izaziva relativno visoke troškove administriranja i primene, zbog čega je njegova reforma neophodna. S obzirom da je reč o porezu koji u velikoj meri može uticati na ponašanje ekonomskih agenata, pri čemu ti ekonomski efekti zavise kako od parametrizacije poreza, tako i od strukturnih karakteristika svake zemlje (nivo i struktura dohodaka, nivo poreskog morala, preferencije društva i sl.) za utemeljeno ocenjivanje različitih rešenja neophodno je izvršiti empirijsku analizu osnovnih ekonomskih efekata, na podacima koji se odnose na konkretnu zemlju.

Cilj ovog rada je da pruži pregled relevantnih klasičnih i savremenih teorijskih stavova u vezi sa oporezivanjem dohotka građana, da na osnovu analiza iskustava drugih zemalja uputi na opšte zaključke u pogledu ekonomskih performansi alternativnih modela poreza na dohodak, i da na osnovu mikro i makroekonomskih podataka za Srbiju bude izvršena empirijska ocena i analiza osnovnih ekonomskih efekata koji bi u Srbiji bili ostvareni u slučaju primene svakog od razmatranih modela oporezivanja dohotka. S tim u vezi, u ovom radu su razvijena tri prihodno neutralna scenarija njegove reforme – *flat*, dualni i sintetički porez na dohodak, po ugledu na odgovarajuće čiste, teorijske modele, i kreiran je analitički

okvir za empirijsku ocenu očekivanih ekonomskih efekata njihove primene u Srbiji, kombinovanjem metoda ekonometrijske, mikrosimulacione i statističke analize.

Dobijeni rezultati ukazuju da bi sintetički porez na dohodak u Srbiji imao veće redistributivne efekte, kao i bolje efekte na horizontalnu pravičnost u odnosu na alternativna rešenja, ali da bi troškovi administriranja i primene ovog poreza, te rizici povezani sa povećanom evazijom poreza (kroz povećanje sive ekonomije u domenu rada i odliva kapitala) bili relativno visoki. S druge strane, u slučaju primene *flat* poreza na dohodak troškovi administriranja i evazioni rizici bi bili znatno manji, ali bi i pozitivni efekti na pravičnost, nejednakost i dugoročni privredni rast bili manji. Dualni model poreza na dohodak bi implicirao nešto manje (u odnosu na sintetički model), ali i dalje umereno pozitivne redistributivne efekte, dok bi efekti na determinante privrednog rasta bili heterogeni – efekti na tržište rada bolji nego u slučaju *flat* poreza, ali nešto lošiji nego kod sintetičkog modela, a efekti na štednju i investicije znatno bolji u odnosu na alternative. Istovremeno, troškovi administriranja i potencijalno povećanje evazije bi u slučaju primene dualnog poreza bili bi manji nego u slučaju primene sintetičkog modela oporezivanja. Iako zbirna ocena svakog od alternativnih modela poreza zavisi od konfiguracije društvenih preferencija, tj. od pondera koji se dodeljuju pojedinim ekonomskim efektima, ocenjuje se da bi dualni model oporezivanja dohotka u Srbiji, u većoj meri u odnosu na alternativna rešenja, obezbedio balans između različitih ciljeva oporezivanja.

Dobijene ocene su u znatnoj meri uslovljene konkretnom parametrizacijom modela oporezivanja dohotka u ovom radu, tako da postoji mogućnost da bi uz izmenjenu parametrizaciju i zaključci bili drugačiji. Stoga se ključni doprinos ovog rada, pored zaključaka koji proizilaze iz analize, ogleda u definisanju i primeni savremenih analitičkih instrumenata za empirijsku analizu ekonomskih efekata različitih sistema oporezivanja dohotka građana u Srbiji, što omogućava razmatranje efekata i drugačije koncipiranih modela oporezivanja.

Ključne reči: porez na dohodak građana, pravičnost, efikasnost, nejednakost, zaposlenost, štednja, automatski stabilizatori, poreska evazija, troškovi administriranja i naplate poreza

JEL klasifikacija: E21, E24, E26, H21, H22, H23, H24, H26, J23

Naučna oblast i uža naučna oblast: Ekonomija; Ekonomska politika i razvoj (Javne finansije)

UDK broj: 336.1(043.3)

Analysis of Alternative Personal Income Tax Models

– Effects of Application in Serbia

Abstract

In economic theory and practice there are many open questions related to design of personal income tax – probably more than in case of other taxes, due to equity-efficiency trade-off, which is highly related to this tax. Therefore, there is no uniform, single best solution, since the performances of each income tax model are dependent on the defined goals of taxation and respective criteria, which arise from the theory and social preferences. There is a consensus in contemporary economic theory on the need to provide horizontal equity in taxation of personal income, as well as modest administration and compliance costs and low tax burden, since there is empirical evidence that this tax distorts economic efficiency and long term economic growth, more than the most of other taxes. It is often argued that income tax should be vertically equitable (progressive), which is legitimate goal, but stemming from personal judgements, which is why there is no common agreement on this goal.

Current personal income tax in Serbia is not horizontally (nor vertically) equitable, neither allocative neutral and rather complex, triggering relatively high administration and compliance costs, which is why its reform is necessary. Since this tax may have large influence on behavior of economic agents, the economic effects being dependent on its parameterization and structural features of each particular country (level and structure of income, tax moral, social preferences, etc.), in order to provide evidence based assessment of different income tax models, it is necessary to perform empirical estimate and analysis of main economic effects, based on the data related to that country.

The aim of this paper is to provide insight into relevant classical and contemporary theory of income taxation, to make general conclusions on features of alternative income tax schemes based on the analysis of experience of other countries and to make empirical estimate and analysis of economic effects which would arise in Serbia in case of introduction of each of the alternative income tax models, based on relevant micro and macroeconomic data. In that respect, three revenue neutral income tax reform scenarios for Serbia have been drafted – flat, dual and comprehensive. Each of the reform scenarios is based on respective pure theoretical model. All reform scenarios are analyzed within the

standard analytical framework for empirical estimation of economic effects of taxation, by combining econometric, microsimulation and statistical methods.

The results suggest that comprehensive income tax in Serbia would trigger the largest income redistribution and have better horizontal equity performances than alternative models. At the same time, the administration and compliance costs, and tax evasion risks (through informal employment and capital outflow) would be relatively high. On the other hand, flat tax reform would imply lower tax administration costs and evasion risks, but the equity, redistribution and growth effects would be lower. Dual income tax would imply somewhat lower (comparing to comprehensive income tax), but still relatively high redistribution of income, while the effects on long run growth would be heterogeneous. Namely, labor market effects would be better than in case of flat tax reform, but still smaller than in case of comprehensive income tax, while the performance of dual income tax in terms of savings and investment would be considerably better comparing to alternative scenarios. At the same time, under dual income tax scheme administration costs and potential increase in tax evasion in Serbia would be considerably lower than in case of comprehensive income tax. Although the final assessment of each income tax model is also dependent on social preferences, i.e. weights assigned to particular effects, it is estimated that dual income tax in Serbia would provide more adequate balance between different goals of taxation, in comparison to alternative income tax models.

Since the estimates obtained in this analysis are conditional on the parameterization of income tax schemes, amended parameterization would probably lead to different conclusions. Therefore, key contributions of this paper refer to the evidence based conclusions on the performance of different income tax reform scenarios in Serbia, as well to defining and application of contemporary analytical instruments for empirical analysis of economic effects of different income tax systems in Serbia, which enables estimation and analysis of other models of income taxation.

Key words: personal income tax, equity, efficiency, inequality, employment, savings, automatic stabilizers, tax evasion, tax administration and compliance costs

JEL classification: E21, E24, E26, H21, H22, H23, H24, H26, J23

Scientific field and specific scientific field: Economics; Economic policy and development (Public finance)

UDK number: 336.1(043.3)

Sadržaj

UVODNA RAZMATRANJA	1
I. TEORIJSKE PERFORMANSE POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA 5	
1. CILJEVI OPOREZIVANJA DOHOTKA FIZIČKIH LICA.....	6
1.1 Fiskalni ciljevi oporezivanja	7
1.2 Redistributivni ciljevi oporezivanja – raspodela tereta poreza na dohodak i uticaj poreza na raspodelu dohotka.....	12
1.2.1 Analiza ekonomske raspodele tereta poreza na dohodak	13
1.2.2 Uticaj oporezivanja na raspodelu dohotka.....	24
1.3 Automatsko stabilizirajuće dejstvo poreza na dohodak fizičkih lica	34
2. OPOREZIVANJE DOHOTKA FIZIČKIH LICA I EKONOMSKA EFIKASNOST.....	46
2.1 Utvrđivanje viška poreskog tereta kao mere efikasnosti poreza na dohodak.....	47
2.1.1 Utvrđivanje gubitka blagostanja usled oporezivanja	50
2.1.2 Koncepti merjenja viška tereta poreza na dohodak	55
2.1.3 Utvrđivanja viška tereta poreza na dohodak na empirijskim podacima.....	59
2.2 Uticaj poreske evazije na ekonomsku efikasnost poreza na dohodak.....	64
2.2.1 Teorijska analiza evazije poreza na dohodak	65
2.2.2 Teorijski okvir analize viška tereta po osnovu poreske evazije.....	75
2.2.3 Merenje uticaja poreske evazije na višak tereta poreza na dohodak	77
3. OPTIMALNO OPOREZIVANJE DOHOTKA FIZIČKIH LICA	85
3.1 <i>Trade-off</i> između pravičnosti i efikasnosti u optimalnom modelu poreza na dohodak	86
3.2 Klasični i savremeni modeli analize optimalnog oporezivanja dohotka	92
II. UPOREDNA ANALIZA EFEKATA PRIMENE ALTERNATIVNIH MODELA OPOREZIVANJA DOHOTKA FIZIČKIH LICA.....	133
1. OSNOVNE EKONOMSKE IMPLIKACIJE PRIMENE ALTERNATIVNIH MODELA POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA.....	134
1.1 Savremeni trendovi u oporezivanju dohotka fizičkih lica.....	135
1.1.1 Sintetički porez na dohodak.....	136
1.1.2 Dualni porez na dohodak	138
1.1.3 Porez na dohodak sa jedinstvenom poreskom stopom	139
1.2 Alokativna neutralnost različitih modela poreza na dohodak	144
1.2.1 Alokativna neutralnost oporezivanja iz perspektive poreskog tretmana dohotka od rada i dohotka od kapitala	145
1.2.2 Alokativna neutralnost oporezivanja iz perspektive poreskog tretmana dohotka od kapitala	147

1.3 Redistributivno dejstvo alternativnih modela poreza na dohodak	152
1.3.1 Uticaj alternativnih modela poreza na dohodak fizičkih lica na nejednakost u raspodeli dohotka u društvu.....	152
1.3.2 Progresivnost alternativnih modela poreza na dohodak	156
1.3.3 Redistributivni efekti prelaska sa sintetičkog ili dualnog na flat model oporezivanja dohotka....	163
1.4 Efekti primene različitih modela poreza na dohodak na tržište radne snage.....	170
1.4.1 Uticaj primene alternativnih modela poreza na dohodak na ponudu radne snage	170
1.4.2 Uticaj primene alternativnih modela poreza na dohodak na tražnju za radnom snagom i zaposlenost.....	179
1.5 Uticaj alternativnih modela poreza na dohodak na štednju, investicije i privredni rast.....	188
1.5.1 Uticaj poreza na dohodak od kapitala na štednju i investicije	192
1.5.2 Uticaj poreza na dohodak od rada na privredni rast	195

2. TROŠKOVI ADMINISTRIRANJA I EFIKASNOST NAPLATE ALTERNATIVNIH MODELA POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA. 200

2.1 Bilansni značaj alternativnih modela poreza na dohodak u evropskim zemljama u tranziciji i relevantnim razvijenim zemljama.....	202
2.1.1 Uticaj strukturnih faktora na bilansnu izdašnost alternativnih modela poreza na dohodak	207
2.1.2 Uticaj parametarskih faktora na bilansni efekat alternativnih modela poreza na dohodak	209
2.1.3 Bilansni efekti prelaska sa sintetičkog na dualni ili flat porez na dohodak	210
2.2 Troškovi administriranja alternativnih modela poreza na dohodak.....	214
2.2.1 Troškovi primene poreza od strane poreskih obveznika	214
2.2.2 Troškovi naplate poreza	221
2.3 Uticaj alternativnih modela oporezivanja dohotka na poresku evaziju	226

III. PROCENA I ANALIZA EFEKATA PRIMENE ALTERNATIVNIH MODELA POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA U SRBIJI 231

1. ANALIZA POSTOJEĆEG SISTEMA POREZA NA DOHODAK U SRBIJI 232

1.1 Reforma poreza na dohodak u periodu nakon 2001. godine.....	233
1.2 Bilansni značaj poreza na dohodak fizičkih lica.....	Error! Bookmark not defined.
1.3 Podaci, metodologija i scenariji reforme poreza na dohodak	245

2. UTICAJ REFORME POREZA NA DOHODAK NA REDISTRIBUCIJU DOHOTKA I PORESKOG OPTEREĆENJA U SRBIJI 250

2.1 Efekti primene alternativnih modela oporezivanja dohotka na nejednakost.....	251
2.2 Efekti primene alternativnih modela oporezivanja dohotka na pravičnost.....	260
2.2.1 Efekti primene alternativnih modela oporezivanja dohotka na horizontalnu i vertikalnu pravičnost.....	260
2.2.2 Efekati primene alternativnih modela oporezivanja dohotka na progresivnost.....	263

3. EFEKTI OPOREZIVANJA DOHOTKA FIZIČKIH LICA NA TRŽIŠTA FAKTORA PROIZVODNJE I PRIVREDNI RAST U SRBIJI.....	268
3.1 Procena efekata primene alternativnih modela poreza na dohodak na tržište radne snage .	268
3.1.1 Efekti reforme poreza na dohodak na ponudu radne snage	270
3.1.2 Efekti reforme poreza na dohodak na tražnju za radnom snagom	282
3.2 Uticaj primene alternativnih modela poreza na dohodak na štednju i investicije.....	287
3.3 Efekti primene alternativnih modela oporezivanja dohotka na determinante privrednog rasta.....	299
3.4 Efekti reforme poreza na dohodak na visinu automatskih stabilizatora	301
4. PROCENA FINANSIJSKIH PERFORMANSI ALTERNATIVNIH MODELA POREZA NA DOHODAK U SRBIJI	305
4.1 Procena bilansne izdašnosti alternativnih modela poreza na dohodak	306
4.2 Procena uticaja alternativnih modela oporezivanja dohotka na nivo poreske evazije	313
4.2.1 Razmere i struktura evazije poreza na dohodak	313
4.2.2 Ocena efekata primene alternativnih modela reforme poreza na dohodak na nivo poreske evazije.....	317
4.3 Procena uticaja alternativnih modela oporezivanja dohotka na troškove administriranja porezima.....	323
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	333
LITERATURA.....	340

Spisak tabela

Tabela 1. Višak tereta poreza na dohodak u modelu životnog ciklusa (% prihoda od poreza na dohodak)	61
Tabela 2. Sternov model – matrica optimalnih poreskih stopa	105
Tabela 3. Sazeov model – različiti scenariji optimalne poreske skale uz fiksne redistributivne preferencije	109
Tabela 4. Saezov model - različiti scenariji optimalne poreske skale uz promenljive redistributivne preferencije	111
Tabela 5. Osnovne karakteristike poreza na dohodak u zemljama EU i OECD	143
Tabela 6. Efekti poreske i socijalne politike na smanjenje nejednakosti u raspodeli dohotka u zemljama EU ¹	154
Tabela 7. Kakvanijev i Masgrejv-Tinov indeks progresivnosti poreza na dohodak u odabranim zemljama EU	160
Tabela 8. Uticaj prelaska na <i>flat</i> porez na dohodak na vrednost Džinijevog koeficijenta u zemljama EU	164
Tabela 9. Efekti prelaska sa sintetičkog ili dualnog na <i>flat</i> porez na dohodak, na horizontalnu pravičnost u oporezivanju	168
Tabela 10. Efekti prelaska sa sintetičkog ili dualnog na <i>flat</i> porez na dohodak, na vertikalnu pravičnost u oporezivanju	169
Tabela 11. Efekti prelaska sa sintetičkog ili dualnog na <i>flat</i> model oporezivanja dohotka na EMTR ¹	173
Tabela 12. Pregled rezultata empirijskih istraživanja uticaja hipotetičkog prelaska sa sintetičkog/dualnog na <i>flat</i> porez na dohodak na ponudu rada	177
Tabela 13. Pregled empirijskih istraživanja uticaja povećanja poreskog klina za 10 procentnih poena na nivo nezaposlenosti	183
Tabela 14. Prihodi od poreza na dohodak građana u zemljama EU ¹	206
Tabela 15. Rangiranje modela poreza na dohodak prema bilansnoj izdašnosti, poreskom opterećenju dohotka od rada i stepenu progresivnosti	209
Tabela 16. Bilansni efekti prelaska na dualni porez na dohodak građana	210
Tabela 17. Bilansni efekti prelaska na <i>flat</i> porez na dohodak građana	212
Tabela 18. Troškovi primene poreza na dohodak od strane poreskog obveznika	216
Tabela 19. Ukupni troškovi naplate svih poreza u zemljama EU i Severne Amerike u 2009/2010. godini	224
Tabela 20. Stope poreza na dohodak građana u Srbiji	236
Tabela 21. Godišnji porez na dohodak građana u Srbiji	237
Tabela 22. Bilansni značaj poreza na dohodak građana u Srbiji	242
Tabela 23. Prihodi od poreza na dohodak od rada u Srbiji (% BDP)	243
Tabela 24. Prihodi od poreza na dohodak od kapitala u Srbiji (% BDP)	244
Tabela 25. Bilansni značaj godišnjeg poreza na dohodak građana u Srbiji	244
Tabela 26. Scenariji reforme poreza na dohodak građana u Srbiji	249
Tabela 27. Efekti poreske reforme na raspodelu dohotka po decilima u Srbiji	252
Tabela 28. Efekti javnih politika na nejednakost u raspodeli dohotka u Srbiji, merenu Džinijevim koeficijentom	255
Tabela 29. Efekti reforme poreza na dohodak na nejednakost u raspodeli dohotka u Srbiji merenu Opštim entropijskim i Atkinsonovim indeksom	258
Tabela 30. Efekti reforme poreza na dohodak u Srbiji na horizontalnu i vertikalnu pravičnost u oporezivanju	261
Tabela 31. Raspodela ukupnog poreskog tereta po decilima u Srbiji, pre i nakon poreske reforme	263
Tabela 32. Elastičnost ponude rada - pregled rezultata empirijskih istraživanja	272
Tabela 33. Efekti poreske reforme na ponudu rada u Srbiji	273

Tabela 34. Promena ponude rada u Srbiji po decilima (u %)	274
Tabela 35. Promena ponude rada u Srbiji po decilima - polna struktura (u %).....	275
Tabela 36. Promena prosečne EMTR i prosečne EATR u Srbiji nakon poreske reforme (u p.p.).....	278
Tabela 37. Promena EMTR u Srbiji po decilima - polna struktura (u p.p.)	280
Tabela 38. Efekti poreske reforme na tražnju za radom u Srbiji	285
Tabela 39. Promena nivoa štednje stanovništva u bankama u Srbiji nakon poreske reforme ...	297
Tabela 40. Efekti reforme poreza na dohodak na determinante privrednog rasta u Srbiji	299
Tabela 41. Koeficijent stabilizacije dohotka u zemljama EU.....	302
Tabela 42. Koeficijent stabilizacije dohotka u Srbiji	303
Tabela 43. Bilansno neutralni scenariji reforme poreza na dohodak u Srbiji	310
Tabela 44. Prihodno pozitivni scenariji reforme poreza na dohodak u Srbiji (+0,5% BDP-a) .	311
Tabela 45. Prihodno pozitivni scenariji reforme poreza na dohodak u Srbiji (+1% BDP-a)	312
Tabela 46. Osnovni indikatori nivoa evazije poreza na dohodak u Srbiji	314
Tabela 47. Raspodela ukupnog iznosa neprijavljenog dohotka po decilima u Srbiji.....	315
Tabela 49. Efekti reforme poreza na dohodak na nivo poreske evazije u Srbiji.....	322
Tabela 50. Procena troškova primene alternativnih modela poreza na dohodak u Srbiji.....	327
Tabela 51. Analiza senzitivnosti troškova primene poreza na dohodak u Srbiji (% prihoda od poreza na dohodak)	328
Tabela 52. Procena troškova primene poreza na dohodak u Srbiji, bez nestandardnih odbitaka.....	330
Tabela 53. Rangiranje alternativnih scenarija reforme poreza na dohodak u Srbiji prema ekonomskim efektima.....	335

Spisak grafikona

Grafikon 1. Raspodela tereta poreza na dohodak od rada – opšti slučaj	15
Grafikon 2. Raspodela tereta poreza na dohodak od rada – slučaj nisko kvalifikovanih radnik	15
Grafikon 3. Lorencova kriva i Džinijev koeficijent	25
Grafikon 4. Merenje efekata poreske politike na smanjenje nejednakosti primenom Džinijevog koeficijenta	25
Grafikon 5. Merenje viška poreskog tereta preko kompenzovane varijacije cena	52
Grafikon 6. Merenje viška poreskog tereta preko Hiksove krive tražnje i kompenzovane varijacije	52
Grafikon 8. Merenje viška poreskog tereta preko Hiksove krive tražnje i ekvivalentne varijacije	54
Grafikon 7. Merenje viška poreskog tereta preko ekvivalentne varijacije	54
Grafikon 9. Merenje viška tereta poreza na dohodak preko Hiksove krive tražnje za dokolicom	57
Grafikon 10. Merenje viška tereta poreza na dohodak preko krive ponude radne snage	57
Grafikon 11. Poreska evazija i stopa poreza na dohodak	71
Grafikon 12. Odnos između visine neprijavljenog dohotka i graničnih društvenih troškova poreske evazije	82
Grafikon 13. Granični društveni troškovi i čist gubitak po osnovu poreske evazije	82
Grafikon 14. Gornja grnica marginalne stope poreza na dohodak	89
Grafikon 15. Donja granica marginalne stope poreza na dohodak	89
Grafikon 16. Optimalna stopa poreza na visoke dohotke	91
Grafikon 17. Procena optimalnih stopa poreza na dohodak (u %)	113
Grafikon 18. Teorijski modeli <i>flat</i> poreza	141
Grafikon 19. Stope poreza na dividendu i kamatu u zemljama OECD i Srbiji (%)	149
Grafikon 20. Prosečne stope poreza na dohodak od dividende i kamate u zemljama OECD u 2010. godini (u %)	150
Grafikon 21. Prosečno smanjenje Džinijevog koeficijenta po grupama zemalja, po osnovu dejstva poreza na dohodak (u %)	155
Grafikon 22. Prosečne poreske stope (ATR) i granične poreske stope (MTR) po decilima u Kanadi: godišnji vs. životni dohodak	157
Grafikon 23. Doprinos elemenata poreza ukupnoj progresivnosti poreza na dohodak u zemljama EU (u %)	159
Grafikon 24. Prosečna progresivnost alternativnih modela poreza na dohodak u zemljama EU merena Kakvanijevim i Masgrejv-Tinovim indeksom	161
Grafikon 25. Promena raspoloživog dohotka po decilima usled prelaska sa sintetičkog ili dualnog na <i>flat</i> porez na dohodak u EU	165
Grafikon 26. Raspodela EMTR po intervalima dohotka - sintetički vs. <i>flat</i> PDG	175
Grafikon 27. Raspodela EMTR po intervalima dohotka (%) – dualni vs. <i>flat</i> PDG	176
Grafikon 28. Procentualna promena ukupnih troškova rada usled povećanja poreskog klina za jedan procentni poen u zemljama OECD	180
Grafikon 29. Prosečno fiskalno opterećenje dohotka od rada u alternativnim modelima poreza na dohodak, u zemljama OECD (% ukupnih troškova rada)	184
Grafikon 30. Visina fiskalnog opterećenja dohotka od rada i stope nezaposlenosti u zemljama OECD, grupisanim prema modelu PDG (u %)	185
Grafikon 31. Prosečne stope rasta BDP u periodu od tri godine pre i nakon uvođena <i>flat</i> poreza na dohodak u zemljama Istočne Evrope (u %)	197
Grafikon 32. Visina i struktura poreskih prihoda u zemljama OECD (% BDP-a)	203
Grafikon 33. Struktura javnih prihoda u Srbiji i zemljama EU u 2009/2010. (% BDP)	241
Grafikon 34. Promena raspoloživog dohotka u Srbiji po decilima nakon poreske reforme	253
Grafikon 35. Uticaj javnih politika na smanjenje vrednosti Džinijevog koeficijenta u Srbiji i EU (u %)	255

Grafikon 36. Promena raspodele ukupnog poreskog opterećenja po decilima u Srbiji nakon poreske reforme	264
Grafikon 37. Prosečne stope poreza na dohodak po decilima u Srbiji nakon poreske reforme.....	265
Grafikon 38. Progresivnost alternativnih modela poreza na dohodak u Srbiji	266
Grafikon 39. Promena EMTR po decilima nakon poreske reforme u Srbiji (u p.p.).....	279
Grafikon 40. Promena EATR u Srbiji po decilima nakon poreske reforme (u p.p.).....	281
Grafikon 41. Promena tražnje za radom u Srbiji po decilima nakon poreske reforme	286
Grafikon 42. Stope evazije poreza na dohodak u Srbiji po decilima	316
Grafikon 43. Troškovi primene poreza na dohodak u Srbiji po decilima (% oporezivog dohotka)	331

Analiza alternativnih modela poreza na dohodak fizičkih lica – efekti primene u Srbiji

Uvodna razmatranja

Porez na dohodak, kao i većina drugih poreskih oblika, nastao je kao izraz potrebe države da obezbedi dodatne izvore finansiranja svojih aktivnosti (prvi put se javlja krajem XVIII veka u Velikoj Britaniji, kao „porez za finansiranje rata protiv Napoleona“). U savremenim poreskim sistemima, naročito u razvijenim državama, porez na dohodak predstavlja jedan od bilansno najznačajnijih instrumenata poreske politike. Shodno tome, može se reći da je fiskalni cilj uvođenja (tj. postojanja) oporezivanja, primaran. Zbog činjenice da se oporezivanjem dohotka menja raspoloživi dohodak stanovništva, izraženi značaj kod oporezivanja dohotka imaju i brojni drugi, pre svega ekonomski ciljevi, ali i različiti neekonomski ciljevi, koji se njegovim odgovarajućim podešavanjem mogu postići.

Kod poreza na dohodak građana izražen je *trade-off* odnos između pravičnosti i efikasnosti, pri čemu često postoje znatne razlike u pogledu njihovog poimanja, kao i u pogledu značaja koji im se pridaje, zbog čega ne postoji saglasnost u okviru ekonomske teorije oko optimalne strukture ovog poreskog oblika, pa je stoga i praksa u ovom domenu veoma heterogena, čak i između sličnih zemalja. Tradicionalna teorijska shvatanja su se zasnivala na implicitnoj pretpostavci da pravičnost, tj. redistributivno delovanje predstavlja jedinu bitnu karakteristiku poreza na dohodak, zbog čega se smatralo da optimalan model oporezivanja dohotka mora biti progresivan. Vremenom su, počev od Majrlisovog modela optimalnog oporezivanja, ovakva shvatanja napušтана, jer je u fokus analize, pored pravičnosti uključeno i pitanje ekonomske efikasnosti, tj. distorzivnog delovanja poreza na ekonomsko ponašanje ljudi (odluku o radu/dokolici, štednji/potrošnji, preuzimanju rizika i sl.). Posledično su i zaključci u pogledu karakteristika optimalnog modela oporezivanja menjani, u pravcu širenja poreske osnovice, te smanjenja visine i progresivnosti poreskih stopa. Iako se dugo smatralo da pravičnost, horizontalna i vertikalna,

predstavljaju najbitnije poželjna karakteristika poreza na dohodak, vremenom je ovaj stav revidiran. Tako i dalje postoji saglasnost oko toga da bi porez na dohodak trebalo da bude horizontalno pravičan, ali saglasnost oko neophodnosti postojanja i vertikalne pravičnosti ne postoji, već odnos prema ovom pitanju proizilazi iz ličnih uverenja i vrednosnih sudova. S druge strane, zbog velikog broja empirijskih dokaza o distorzivnom delovanju poreza na dohodak na ekonomsku efikasnosti i posledično na privredni rast, sve je rasprostranjenije uverenje da efektima na ekonomsku efikasnost treba pridati veći značaj kod analiziranja performansi poreza na dohodak.

Postojeći porez na dohodak u Srbiji podrazumeva da se dohoci fizičkih lica iz različitih izvora oporezuju odvojeno, po različitim pravilima, te se s toga u sistemu oporezivanja dohotka u Srbiji primenjuje četiri različite nominalne, a pet različitih efektivnih poreskih stopa. Takođe, fizička lica-rezidenti Srbije čiji ukupan godišnji dohodak prelazi određeni limit, plaćaju i godišnji porez na dohodak građana po progresivnim poreskim stopama.

Činjenice da se dohoci fizičkih lica iz različitih izvora u Srbiji oporezuju po diferenciranim, proporcionalnim, poreskim stopama, te da godišnji porez na dohodak plaća manje od 1% ukupnog broja poreskih obveznika, upućuju na zaključak da takav sistem oporezivanja ne obezbeđuje pretpostavke za ostvarenje horizontalne, kao ni vertikalne pravičnosti u oporezivanju. Samim tim su i redistributivni efekti poreskog sistema suboptimalni. Kada je reč o efektima na ekonomsku efikasnost, ona se u primenjenim istraživanjima ocenjuje na osnovu efekata poreza na tržišta faktora proizvodnje. Tako relativno visoko fiskalno opterećenje rada (koje većim delom čine doprinosi za socijalno osiguranje, a manjim delom porez na zarade) i različit poreski tretman dohodaka od rada iz različitih izvora deluju distorzivno na ponudu i tražnju za ovim faktorom proizvodnje u Srbiji. Slično tome, diferenciran poreski tretman različitih vrsta dohodaka od kapitala narušava princip horizontalne pravičnosti i alokativne neutralnosti poreskog sistema. Postojanje velikog broja različitih pravila oporezivanja dohodaka iz različitih izvora čini poreski sistem složenim, što povećava troškove administriranja i primene ovog poreza. Polazeći od navedenih nedostataka postojećeg modela poreza na dohodak, zaključuje se da je reforma sistema poreza na dohodak građana u Srbiji neophodna.

Iako postoji relativno visok nivo nehomogenosti rešenja u pojedinačnim državama, sistemi poreza na dohodak primenjeni u zemljama članicama EU i OECD se mogu,

prema svojim preovlađujućim karakteristikama, svrstati u tri različita modela: sintetički, dualni i porez na dohodak sa jedinstvenom poreskom stopom (*flat* porez na dohodak).¹ Stoga se i u kontekstu reforme poreza na dohodak građana u Srbiji, razmatra mogućnost primene nekog od tri pomenuta modela oporezivanja.

Cilj ovog rada je da pruži empirijski utemeljene ocene potencijalnih ekonomskih efekata primene svakog od tri navedena modela oporezivanja dohotka u Srbiji, na osnovu odgovarajućih empirijskih analiza. U tom smislu, u ovom radu je izvršena procena i uporedna analiza efekata primene svakog od teorijskih, alternativnih modela poreza na dohodak u Srbiji na: a) pravičnost i preraspodelu dohotka, b) determinante dugoročnog privrednog rasta (ponudu i tražnju za radom i ponudu kapitala) i c) bilansne efekte, uzimajući u obzir direktne efekte na poreske prihode, kao i efekte na evaziju poreza i troškove administriranja i primene poreza na dohodak. Shodno tome, rad se sastoji iz tri dela. U prvom delu izvršena je teorijska analiza performansi poreza na dohodak građana u smislu definisanja ciljeva oporezivanja, ekonomske efikasnosti i pravičnosti poreza na dohodak, a dat je i pregled relevantnih teorijskih modela optimalnog oporezivanja dohotka i njihova ocena. U drugom delu je izvršena komparativna analiza osnovnih ekonomskih efekata primene alternativnih modela poreza na dohodak u evropskim državama u tranziciji i relevantnim razvijenim državama. Reč je o analizi efekata na alokaciju resursa, preraspodelu dohotka, tržišta osnovnih faktora proizvodnje, kao i na nivo poreskih prihoda i troškove administriranja i efikasnost naplate alternativnih modela poreza na dohodak. Na osnovu teorijskih razmatranja i komparativne analize za veći broj zemalja, izvučeni su relevantni zaključci o opštim svojstvima alternativnih modela poreza na dohodak. Međutim, to još uvek ne znači da bi se identični efekti ostvarili i u slučaju primene tih rešenja u Srbiji, zbog čega je potrebno ocenu osnovnih ekonomskih efekata reforme poreza na dohodak u Srbiji zasnovati na odgovarajućim empirijskim analizama za Srbiju. Rezultati tih istraživanja prikazani su u trećem delu ovog rada. Naime, u poslednjem delu ovog rada razvijena su tri različita, prihodno-neutralna scenarija reforme poreza na dohodak u Srbiji, od kojih svaki od scenarija odgovara karakteristikama jednog od tri pomenuta (teorijska) modela oporezivanja. Na osnovu

¹ Porez na dohodak sa jedinstvenom poreskom stopom podrazumeva oporezivanje dohodaka iz svih izvora po jedinstvenoj graničnoj poreskoj stopi. U domaćoj literaturi se često naziva i proporcionalnim porezom na dohodak, iako je najčešće indirektno progresivan, zbog neoporezivog dela dohotka. Osim toga, u domaćoj literaturi se često koristi i izraz *flat* porez na dohodak, koji će, zbog svoje kratke konstrukcije i činjenice da se često pominje u tekstu, biti korišćen i u ovom radu.

toga, primenom metoda mikrosimulacione analize izvršena je empirijska ocena očekivanih distributivnih efekata, kako i efekata na pravičnost u oporezivanju i automatsko stabilizirajuće dejstvo poreskog sistema, po osnovu primene tri alternativna scenarija reforme poreza na dohodak u Srbiji. Nakon toga, primenom metoda ekonometrijske (kointegracione) analize izvršena je procena efekata primene tri alternativna reformska scenarija na tržište rada i tržište kapitala u Srbiji. Budući da je fiskalni cilj oporezivanja primaran, ali zavisao od prethodno pomenutih, drugih ekonomskih efekata, na kraju je izvršena procena finansijskih performansi primene alternativnih modela poreza na dohodak u Srbiji, u smislu uticaja primene svakog od scenarija reforme na nivo poreske evazije i nivo troškova administriranja porezima. Na taj način je zaokružena analiza osnovnih ekonomskih efekata primene alternativnih modela poreza na dohodak u Srbiji, sa ciljem da se obezbedi empirijski utemeljena osnova za dizajniranje reforme ovog poreza, koja će imati što veće pozitivno dejstvo na nivo društvenog blagostanja.

**I. TEORIJSKE PERFORMANSE POREZA NA DOHODAK
FIZIČKIH LICA**

1. Ciljevi oporezivanja dohotka fizičkih lica

Fundamentalni motiv za udruživanje ljudi koji žive na jednoj teritoriji, u državu, ogleda se u potrebi da na taj način za sebe obezbede ona zajednička i opšta dobra, koja inače ne bi bilo moguće obezbediti individualno, ili čije bi obezbeđenje na individualnom osnovu bilo nedovoljno efikasno, nedovoljno pravično ili nedovoljno kvalitetno. Inicijalno je bilo reči o obezbeđenju lične i imovinske sigurnosti putem udruživanja, te se stoga sloboda smatra prvim i fundamentalnim javnim dobrom koje država svojim funkcionisanjem pruža. Međutim, sa razvojem čovečanstva, došlo je i do razvitka ljudskih potreba i tehnologije njihovog zadovoljenja, usled čega je došlo i do širenja funkcija države. Paralelno sa tim, bilo je neophodno obezbediti sredstva za finansiranje države, što je dovelo do nastanka poreza. Porezi predstavljaju izraz potrebe da se na organizovan, sistematski i obavezan način obezbede sredstva za finansiranje funkcija države. S tim u vezi, porez se definiše kao cena koja se plaća za usluge pružene od strane države, tj. javnog sektora.² Iz definicije poreza proizilazi da je osnovna svrha njegovog uvođenja obezbeđenje javnih prihoda sa finansiranje, opštih funkcija države. Stoga u teoriji javnih finansija postoji konsenzus o tome da je fiskalni cilj oporezivanja (obezbeđenje određenog iznosa poreskih prihoda) primaran. Međutim, dati fiskalni cilj se može ostvariti na više načina – uvođenjem različitih poreza i/ili različitom parametrizacijom odabranih poreza. Način na koji su podešeni osnovni parametri određenog poreza (poreska osnovica, poreske stope, poreska oslobođenja) uticaće na karakter i intenzitet društveno-ekonomskih efekata oporezivanja.

Kumulativna ciljna funkcija dizajniranja poreza na dohodak, koja maksimizira društveno blagostanje, može se definisati kao prikupljanje određenog iznosa poreskih prihoda, uz minimalno distorzivno dejstvo (tj. narušavanje ekonomske efikasnosti) i ostvarenje odgovarajućih redistributivnih efekata, pri čemu bi troškovi administriranja porezima i podsticaja na utaju poreza bili minimalni, a poreski sistem imao odgovarajući intenzitet automatskog stabilizirajućeg dejstva. S tim u vezi, u ovom delu prvo će biti reči o opštem – fiskalnom cilju oporezivanja, koji iako primaran, nije jedini, jer se njegovom realizacijom ostvaruju značajni ekonomski efekti, u smislu

² Porez po definiciji predstavlja obavezan i nedestiniran javni prihod, kojim se ne kupuje konkretna protivnagrada ili protivusluga, već se obezbeđuju sredstva za finansiranje svih funkcija države. Vidi: Musgrave, R., et. al. (1989), str. 212.

pravičnosti i ekonomske efikasnosti. Stoga će se nakon toga analizirati i drugi nefiskalni ciljevi oporezivanja, od kojih posebno redistributivni ciljevi i automatsko delovanje poreskog sistema na stabilizaciju osnovnih makroekonomskih tokova u zemlji. Kako različiti ciljevi oporezivanja nisu međusobno nezavisni, već naprotiv, čvrsto povezani, a često i suprotstavljeni, nakon analize pojedinačnih ciljeva oporezivanja biće razmatrano pitanje njihove interakcije i načina njihovog sveobuhvatnog sagledavanja.

1.1 Fiskalni ciljevi oporezivanja

Većina poreskih oblika imanentnih savremenim poreskim sistemima nastajala je spontano, u periodima kada su države imale potrebe da obezbede nove izvore za finansiranje vanrednih javnih rashoda, pre svega rashoda za odbranu. Osnovni cilj reforme postojećih poreza ili uvođenja nekog novog poreza je upravo obezbeđenje ciljanog iznosa poreskih prihoda, uz odgovarajuće ekonomske efekte.³ Stoga dizajniranje reforme određenog poreskog oblika podrazumeva podešavanje njegovih osnovnih elemenata na način koji će obezbediti potreban (ili maksimalan) iznos poreskih prihoda. Međutim, kako porezi predstavljaju nedestinirani javni prihod, država maksimiranje poreskih prihoda vrši na nivou poreskog sistema kao celine, a ne na nivou pojedinačnih poreskih oblika. Tako u pogledu odabira mogućeg predmeta oporezivanja, državi na raspolaganju stoje tri osnovne mogućnosti (tj. tri pojava oblika ekonomske snage): dohodak, potrošnja i imovina. U savremenoj praksi se koriste sva tri pomenuta predmeta oporezivanja, pri čemu struktura ukupnih poreskih prihoda zavisi od toga koji su drugi (nefiskalni) ciljevi oporezivanja i koji je redosled prioriteta među tim ciljevima.

Porezi (osim paušalnih poreza) menjaju relativne cene, zbog čega utiču na ekonomsko ponašanje agenata, u smislu odluke o radu/dokolici, štednji/potrošnji i sl. što dovodi do distorzija u ekonomskim odnosima. Međutim, kako se ciljani iznos poreskih prihoda može ostvariti proširenjem osnovice, povećanjem poreskih stopa ili kombinovanom promenom ova dva elementa poreza, postavlja se pitanje da li svaka od navedenih mogućnosti ima isto distorzivno dejstvo, ili je gubitak efikasnosti

³ Izuzetno, porezi se ponekad uvode radi realizacije nekih neekonomskih ciljeva (kao što je bio slučaj sa porezom na ekstra profit, koji je u Srbiji uveden početkom 2000-ih godina, a čiji je primarni cilj nije bio fiskalni).

moгуće minimizirati odgovarajućim koordiniranjem različitih pristupa. Dok je uticaj širine poreske osnovice na ekonomsku efikasnost linearan, veza između poreske stope i viška poreskog tereta je kvadratna. Iz toga proizilazi da je gubitak ekonomske efikasnosti manji u slučaju proširenja poreske osnovice, nego u slučaju povećanja poreskih stopa. Polazeći od prethodno navedenog, u fokusu teorijskih i empirijskih analiza fiskalnih efekata oporezivanja nalazi se pitanje da li je postojeća poreska stopa optimalna u odnosu na dati i ciljani nivo poreskih prihoda i potencijalni gubitak na efikasnosti ili se njenom korekcijom fiskalni cilj oporezivanja može efikasnije ostvariti.

Simplifikovani pristup realizaciji fiskalnog cilja oporezivanja, koji pretpostavlja da se povećanjem poreske stope može ostvariti srazmeran rast poreskih prihoda zanemaruje činjenicu da je svaki nivo poreskog pritiska povezan sa odgovarajućom bihejviorističkom reakcijom onih čija je ekonomska snaga usled oporezivanja umanjena. Tako je još Adam Smit u svom delu „Bogatstvo naroda“ konstatovao da visoki porezi mogu ponekad da impliciraju manje poreske prihode nego niži porezi, upravo zbog različitih oblika poreske evazije i aktivnosti usmerenih na legitimno izbegavanje plaćanja poreza. U uslovima kada kejnzijanska ekonomska doktrina 70-ih godina XX veka nije bila u mogućnosti da ponudi rešenje problema stagflacije i visoke nezaposlenosti, u prvi plan izbija doktrina ekonomije ponude, koja uzrok stagflacije i visoke nezaposlenosti vidi u previsokom poreskom opterećenju i suvišnoj regulaciji ekonomskih aktivnosti od strane države. S tim u vezi, zagovornici ove doktrine smatraju da bi sniženje poreskog opterećenja i deregulacija uticali na rast privredne aktivnosti, što bi za rezultat imalo povećanje poreskih prihoda. Ova ideja je formalizovana od strane američkog ekonomiste Artura Lafera, koncipiranjem tzv. Laferove krive. Osnovne poruke Laferove krive su da postoji jedna poreska stopa koja maksimizira nivo poreskih prihoda (prihodno optimalna poreska stopa), a da se bilo koji, niži, nivo poreskih prihoda može postići primenom dve različite poreske stope (pri čemu je pri poreskoj stopi od 0% i 100% poreski prihod jednak nuli). Segment u kojem poreski prihodi rastu sa rastom poreske stope naziva se „normalnim“, dok se raspon u kojem poreski prihodi opadaju sa rastom poreske stope naziva „prohibitivnim“ segmentom Laferove krive. Prema Laferu visoke poreske stope stvaraju veliki poreski klin (razliku između bruto i neto dohotka), što destimuliše radni napor, štednju/investicije, a posledično i nivo privredne aktivnosti. Međutim, do

smanjenja nivoa poreskih prihoda ne dolazi isključivo zbog toga što lica postaju ekonomski neaktivna, već i usled toga što lica deo svoje ekonomske aktivnosti prebacuju u neformalni sektor (siva ekonomija). Pored toga, na pad poreskih prihoda usled povećanja poreza utiče i to što visoki poreski teret podstiče robnu umesto novčane razmene (koja se najčešće odvija u neformalnom sektoru), kao i zbog toga što visoki poreski teret dokolicu čini jeftinijom.

Tvrđnju da visoke poreske stope podstiču transfer radne aktivnosti iz formalnog u neformalni sektor, čime se erodira poreska osnovica, potkrepljuju i rezultati različitih empirijskih istraživanja. Tako istraživanja sprovedena u zemljama OECD, a koja se odnose na period od 1960. do 1995. godine ukazuju na rast angažovanja radne snage u neformalnom sektoru, pri čemu se takav trend najčešće objašnjava sledećim razlozima: rast poreza i doprinosa koji se plaćaju na dohodak od rada, pooštavanje regulacije formalnog tržišta rada, smanjenje maksimalnog broja radnih sati u nedelji, opadanje poreskog morala i dr.⁴

Formalizacija koncepta Laferove krive predstavljala je fundamentalni teorijski iskorak u analizi fiskalnih ciljeva oporezivanja. Ovaj koncept je često osporavan uz objašnjenje da predstavlja pojednostavljeno prikazivanje povezanosti ekonomskih varijabli, te da nije moguće utvrditi jedinstvenu poresku stopu na nivou privrede koja bi odbacila maksimalan nivo poreskih prihoda⁵. S tim u vezi, naročito važnim se smatra pitanje elastičnosti (ponude faktora proizvodnje u odnosu na njegovu cenu). Tako ukoliko je elastičnost ponude rada u odnosu na nadnicu niska, malo je verovatno da će smanjenje poreske stope dovesti do rasta poreskih prihoda.⁶ Rezultati brojnih empirijskih istraživanja upravo pokazuju da je elastičnost ponude rada za pojedine kategorije poreskih obveznika (žene, članovi domaćinstava u kojima veći broj lica ostvaruje dohotke i sl.) relativno niska.⁷ Međutim, i pored kritika, brojna empirijska istraživanja pokazala su da je uticaj kretanja visine poreskih stopa na iznos poreskih prihoda konzistentan sa konceptom Laferove krive, pri čemu su dobijeni različiti rezultati u pogledu uzroka i intenziteta te povezanosti, kao i procene visine poreske stope koja maksimizira poreski prihod.⁸ Tako u svom radu Fullerton (1980) intenzitet

⁴ Vidi: Schneider, F. et. al. (2003)

⁵ Vidi: Kiefer, D. (1978)

⁶ Rosen, H. (2009), str. 461.

⁷ Vidi: Evers, M., et. al. (2008), str. 32. i 33.

⁸ Rezultate istraživanja u kojima se verifikuje validnost koncepta Laferove krive vidi: Fullerton, D. (1980), Hsing, Y. (1996) i Sutter, M., et. al. (2003)

uticaja visine stope poreza na dohodak na nivo poreskih prihoda definiše kao funkciju elastičnosti ponude radne snage, tako da je visina poreske stope koja maksimizira poreski prihod negativno korelisana sa elastičnošću ponude radne snage.⁹ S druge strane, neka istraživanja oblik Laferove krive i visinu prihodno optimalne poreske stope definišu kao funkciju spremnosti poreskih obveznika da plate porez, tj. njihovog poreskog morala (Heijman, et. al. (2005)).

Tako je visina poreske stope koja odbacuje maksimalan poreski prihod definisana na sledeći način (τ^* - poreska stopa koja odbacuje maksimalan poreski prihod; α – spremnost obveznika da plati porez, tj. visina poreskog morala):¹⁰

$$\tau^* = \left(\frac{1}{1+\alpha}\right)^{1/\alpha} \quad (1.1)$$

Iz jednačine (1.1) proizlazi se da je visina prihodno-optimalne poreske stope rastuća funkcija spremnosti pojedinca da plati porez, tj. rastuća funkcija nivoa poreskog morala. Tako u uslovima kada je spremnost pojedinca da plati porez relativno visoka (visok nivo poreskog morala) povećanje stope poreza na dohodak neće dovesti do znatnih negativnih efekata na spremnost pojedinca da radi ili do prelaska u neformalni sektor. Nivo poreskog morala pak zavisi od velikog broja socijalnih i institucionalnih faktora, kao što su regulatorni sistem zemlje, odnos pojedinaca prema državi, od pravičnosti u raspodeli dohotka u društvu, kvaliteta i obima javnih dobara, vrednosnih sudova, kao i efikasnost sistema administriranja porezima.

S obzirom da se elastičnost ponude oporezovanog faktora proizvodnje (rada i kapitala), kao i spremnost pojedinca da plati porez razlikuju između zemalja (a mogu varirati i tokom vremena u zavisnosti od promene faktora koji na njih utiču), istraživanja sprovedena sa ciljem da se utvrdi visina prihodno-optimalne poreske stope došla su do različitih zaključaka. Tako je istraživanje sprovedeno u Švedskoj 1981. godine pokazalo da prihodno-optimalna stopa poreza na dohodak iznosi 81%, a u SAD između 32,67% i 35,21%.¹¹ Polazeći od relacije date u jednačini (1.1) dolazi se pak do zaključka da prihodno-optimalna poreska stopa generalno ne može biti niža

⁹ Vidi: Fullerton, D. (1980)

¹⁰ Heijman, W, et. al. (2005), str. 717.

¹¹ Vidi: Hsing, Y. (1996) i Fullerton, D. (1980)

od 36%.¹² Validnost ovog rezultata ograničena je pretpostavkama na kojima je istraživanje zasnovano, od kojih se ključna odnosi na stav da odnos između ostvarenog (prijavljenog) dohotka sa jedne, i neostvarenih i neprijavljenih dohodaka sa druge strane zavisi isključivo od visine granične poreske stope.¹³

U 12 zemalja OECD sprovedeno je empirijsko istraživanje sa ciljem da se oceni da li se ove zemlje nalaze na „normalnom“ ili „prohibitivnom“ segmentu Laferove krive, kada je reč o stopi poreza na dohodak. U istraživanju je procenjeno da se od 12 posmatranih zemalja, njih 11 nalazi na „normalnom“ segmentu Laferove krive, tj. da je postojeća marginalna stopa poreza na dohodak u ovim zemljama (znatno) niža od prihodno optimalne stope, u proseku za 17 procentnih poena. Naime, prosečna stvarna granična poreska stopa u ovim zemljama iznosi 40%, a prihodno-optimalna stopa 57%. To znači da je u ovim zemljama moguće povećati poreske prihode povećanjem marginalnih poreskih stopa. Jedino je za Švedsku procenjeno da se nalazi na „prohibitivnom“ segmentu Laferove krive, tj. da je postojeća marginalna stopa poreza na dohodak viša (za 7 p.p.) u odnosu na prihodno optimalnu poresku stopu.¹⁴

Rezultati pomenutog, kao i drugih istraživanja upućuju na zaključak da fiskalni cilj oporezivanja ima veći ponder u odnosu na druge ciljeve, ali da to nije jedini cilj oporezivanja ili cilj čiji značaj je veći od ukupnog značaja ostalih (nefiskalnih) ciljeva oporezivanja. Da je fiskalni cilj oporezivanja jedini ili značajniji od svih ostalih ciljeva zajedno, pitanje teorije optimalnog oporezivanja se ne bi zasnivalo na analizi *trade-off* odnosa između pravičnosti i efikasnosti, već na utvrđivanju poreske skale koja odbacuje maksimalan nivo poreskih prihoda. Međutim, kako visoke poreske stope često impliciraju različite distorzije u ekonomskom ponašanju obveznika, utvrđivanje poreske stope se posmatra kao funkcija maksimizacije društvenog blagostanja, a ne isključivo maksimizacije poreskih prihoda. Stoga je u većini država stvarna poreska stopa utvrđena na određenom nivou, u okviru „normalnog“ segmenta Laferove krive, što znači da su stvarne poreske stope u praksi niže od prihodno optimalnih. Na taj način se pri dizajniranju poreske politike balansira između potrebe da se obezbedi određeni iznos javnih prihoda, i potrebe da se obezbedi

¹² Matematički dokaz ovog rezultata vidi u: Heijman, et. al. (2005)

¹³ Ukupan dohodak se u ovom modelu sastoji iz ostvarenog (prijavljenog) dohotka, zatim dohotka koji nije ostvaren usled neaktivnosti obveznika i ostvarenog, ali neprijavljenog dohotka.

¹⁴ Vidi: Heijman, et. al. (2005)

zadovoljavajući nivo ekonomske efikasnosti i pravičnosti u oporezivanju i raspodeli dohotka.

Na osnovu navedenog zaključuje se da bi reforma poreza na dohodak fizičkih lica trebalo da bude dizajnirana tako da u obzir uzima sve definisane ciljeve oporezivanja, kako fiskalne tako i ektrafiskalne (efekte na efikasnost, dugoročni rast, nejednakost, alokaciju resursa, stabilizaciju makroekonomskih tokova i dr.), a da bi se u tom kontekstu koncept Laferove krive mogao iskoristiti kao pomoćni analitički okvir za ocenu prihodne optimalnosti odabrane poreske skale. Problem izbora prihodno optimalne poreske skale komplikuje činjenica da pojedinačni ciljevi oporezivanja nisu međusobno nezavisni, već su povezani, a često i suprotstavljeni, što je potrebno uzeti u obzir pri analizi ciljeva uvođenja ili reforme određenog poreskog oblika ili čitavog poreskog sistema. S tim u vezi, ocenjuje se da kada je reč o poreskom sistemu kao celini, ukupan bilansni (fiskalni) efekat se može smatrati dominantnim, jer osnovni cilj jeste prikupljanje neophodnog iznosa poreskih prihoda. Međutim, kod podešavanja strukture poreskog sistema, u smislu bilansnog značaja pojedinačnih poreskih oblika, neophodno je veći značaj dati njihovim efektima na efikasnost i pravičnost, kako bi ukupni poreski prihodi bili ostvareni na način koji u najmanjoj meri direktno smanjuje društveno blagostanje.

1.2 Redistributivni ciljevi oporezivanja – raspodela tereta poreza na dohodak i uticaj poreza na raspodelu dohotka

Oporezivanje dohotka fizičkih lica direktno utiče na visinu raspoloživog dohotka tog lica i/ili na visinu ukupnih troškova angažovanja faktora proizvodnje (rada i kapitala). Razlika između cene koju korisnik faktora proizvodnje plaća za angažovanje jedinice faktora i naknade koju vlasnik faktora proizvodnje dobija za tu jedinicu predstavlja poreski teret, tj. poreski klin. Pitanje raspodele poreskog tereta predstavlja jedno od osnovnih pitanja teorije oporezivanja, jer uvođenje određenog poreza menja cenu dobara/usluge i stopu prinosa na angažovane faktore proizvodnje. Ovakvi efekti oporezivanja dovode do narušavanja postojeće i otpočinjana procesa uspostavljanja nove ravnoteže. Analiza raspodele (prevaljivanja) poreskog tereta zapravo se svodi na utvrđivanje efekata uvođenja ili promene određenog poreza na promenu ekonomskog blagostanja poreskog obveznika, usled prelaska sa postojećeg na novi ravnotežni

položaj. U zavisnosti od raspodele poreskog tereta, menja se raspoloživi dohodak pojedinaca, pri čemu je ta promena različita kod različitih kategorija poreskih obveznika, što dovodi do redistribucije dohotka u društvu. Redistributivni cilj oporezivanja se u tom kontekstu može definisati kao obezbeđenje preraspodele dohotka u odnosu na inicijalnu raspodelu, koja je izvršena od strane tržišta.

U savremenoj ekonomskoj teoriji se smatra da raspodela poreskog tereta i preraspodela dohodaka predstavljaju dva osnovna, komplementarna pitanja redistributivnog delovanja poreskog sistema. U nastavku će pitanje ostvarenja redistributivnih ciljeva odgovarajućim podešavanjem sistema poreza na dohodak biti analizirano iz obe pomenute perspektive.

1.2.1 Analiza ekonomske raspodele tereta poreza na dohodak

Osnovno pitanje na koje bi analiza raspodele poreskog tereta trebalo da odgovori je ko snosi teret određenog poreza, tj. čiji se dohodak smanjuje usled uvođenja poreza. S tim u vezi potrebno je razlikovati zakonsku i ekonomsku raspodelu poreskog tereta. Dok zakonska raspodela poreskog tereta govori o tome ko je prema zakonu u obavezi da plati određeni porez, ekonomska raspodela poreskog opterećenja ukazuje na to čija ekonomska snaga je umanjena po osnovu uvođenja određenog poreza. Međutim, oporezivanje određenog pojavnog oblika ekonomske snage utiče ne samo direktno na preostalu (neto) ekonomsku snagu obveznika nakon oporezivanja, već i na njegovo ponašanje. Promena ponašanja poreskog obveznika dovodi do toga da uvođenje poreza na jedan segment tržišta (npr. tržište rada) utiče i na druge segmente tržišta (npr. tržište kapitala). Reč je o tzv. konačnoj raspodeli poreskog tereta.¹⁵

Inicijalno, analiza pitanja raspodele poreskog tereta vršena je na bazi pretpostavke da uvođenje poreza na jedan faktor proizvodnje ili jednu vrstu robe utiče samo na tržište i cenu tog faktora proizvodnje, tj. te robe. Reč je o modelu parcijalne ravnoteže, čiji značaj se ogleda u tome što uopšte identifikuje pitanje ekonomske raspodele poreskog tereta. Međutim, empirijska istraživanja su pokazala da uvođenje poreza na jednu vrstu robe ili faktora proizvodnje može uticati na tržište drugih roba i faktora proizvodnje. Savremena analiza raspodele poreskog tereta, čijim se začetnikom smatra američki ekonomista Arnold Harberdžer (Harberger (1962)), zasniva se na

¹⁵ Vidi: Entin, S. (2001)

posmatranju različitih tržišta kao integrisane celine u kojoj uvođenje poreza na jedan faktor proizvodnje ili robu utiče i na druga tržišta.¹⁶ Harberdžerov koncept modela opšte ravnoteže predstavljao je osnovu dalje analize problematike raspodele poreskog tereta, ali su rezultati kasnijih istraživanja u određenim segmentima delimično odstupali od inicijalnih.

Aksiom na kojem se zasnivaju moderne teorije raspodele poreskog opterećenja svodi se na stav da raspodela poreskog tereta zavisi od elastičnosti ponude i tražnje za određenim dobrom ili faktorom proizvodnje, pri čemu veći deo poreskog tereta snosi ona strana (učesnik na tržištu) koja je cenovno manje elastična.¹⁷ Elastičnosti ponude i tražnje je u osnovi određena strukturnom tržišta, tj. stepenom konkurencije.

S obzirom da je dohodak fizičkog lica sintetička kategorija, koja se sastoji iz dohodaka iz različitih izvora, potrebno je posebno analizirati elastičnost ponude i tražnje svakog faktora proizvodnje koji stvara određeni prinos u vidu dohotka. Kako se porezom na dohodak oporezuju dva različita faktora proizvodnje (rad i kapital), te su stoga i korespondirajuće elastičnosti (ponude i tražnje) ovih faktora različite, potrebno je odvojeno analizirati pitanje ekonomske raspodele tereta poreza na dohodak od rada i na dohodak od kapitala. Iako su i ove dve kategorije dohodaka nehomogene, jer se sastoje iz različitih vrsta dohodaka, dalja analiza će iz praktičnih razloga biti vršena pod pojednostavljenom pretpostavkom da fizička lica ostvaruju dohodak iz dva relativno homogena izvora – od rada i od kapitala.¹⁸

a) Raspodela tereta od poreza na dohodak od rada

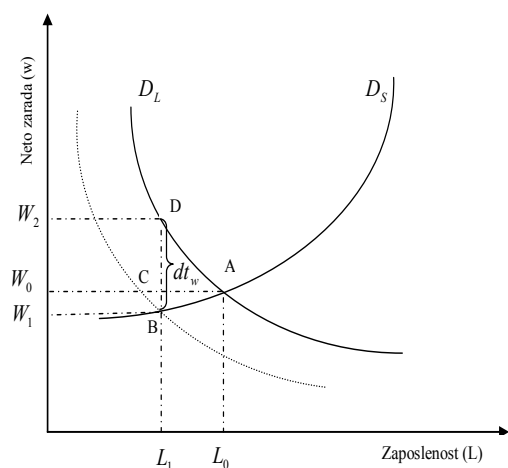
Polazeći od pomenutog pravila da veći deo poreskog tereta snosi strana čija je elastičnost ponude ili tražnje manja, zaključuje se da kada je ponuda radne snage (u odnosu na zaradu) neelastičnija od tražnje, tada će hipotetički veći deo poreskog tereta snositi zaposleni, dok bi u uslovima kada je tražnja za radnom snagom neelastičnija, veći deo tereta poreza na dohodak snosili poslodavci. Shodno tome,

¹⁶ Vidi: Harberger, A. (1962)

¹⁷ Dalton, H. (1954). Vidi i: Kotlikoff, L., et. al. (1987)

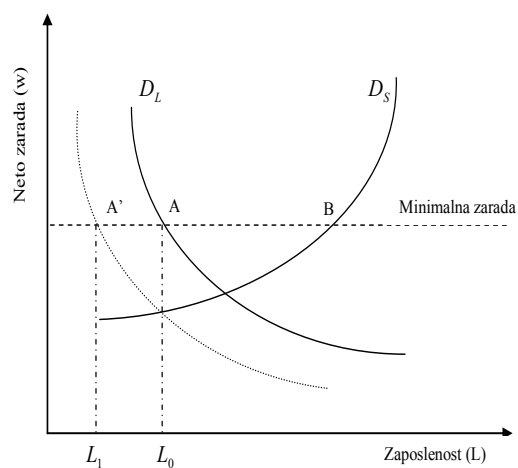
¹⁸ Tako dohodak od rada može biti ostvaren po osnovu zaposlenja, obavljanja preduzetničke delatnosti, kreiranja autorskog dela i sl. – što su osnovi koji podrazumevaju različitu vrstu angažmana i rizika. Slično i dohodak od kapitala može biti ostvaren po osnovu kamate, dividende, zakupnine, pri čemu je svakom od ovih tržišta takođe imanentan različit nivo rizika, očekivana stopa prinosa i sl.

osnovu za ocenu raspodele tereta poreza na dohodak fizičkih lica trebalo bi da predstavlja razmatranje elastičnosti ponude rada i tražnje za radnom snagom.



Grafikon 1. Raspodela tereta poreza na dohodak od rada – opšti slučaj

Izvor: Salanie, B. (2003)



Grafikon 2. Raspodela tereta poreza na dohodak od rada – slučaj nisko kvalifikovanih radnika

Izvor: Salanie, B. (2003)

Kao što se na Grafikonu 1. može videti, u uslovima nepostojanja poreza na dohodak (od rada), ravnoteža na tržištu rada će se uspostaviti u tački A, u kojoj se seku kriva ponude (S_L) i kriva tražnje (D_L) za radnom snagom. Uvođenje poreza na zaradu (dt_w) utiče na pomeranje krive tražnje za radnom snagom ka koordinatnom početku, tako da se nova ravnoteža uspostavlja u tački B, na nižem nivou zaposlenosti i neto zarade. To dovodi do prikupljanja poreskih prihoda u iznosu W_1W_2DB , uz višak poreskog tereta u iznosu od ABD . Nakon uvođenja poreza na zarade, neto zarada zaposlenog se smanjuje sa W_0 na W_1 , dok se trošak poslodavca povećava sa W_0 na W_2 . To znači da je teret poreza na dohodak raspodeljen i na zaposlene (rastojanje CB - efekat smanjenja neto zarade) i na poslodavce (rastojanje CD - efekat povećanja troškova rada). U kojoj srazmeri će poreski teret biti raspoređen na zaposlene i poslodavce zavisi od elastičnosti ponude i tražnje za radnom snagom, koje su predstavljene nagibima krive ponude i tražnje. Ako se sa ε_D označi elastičnost tražnje za radnom snagom, sa ε_S elastičnost ponude radne snage, sa w označi neto zarada, sa L nivo

zaposlenosti, sa D_L tražnja za radnom snagom, a sa S_L ponuda radne snage, onda se uslov za ostvarenje ravnoteže na tržištu radne snage može iskazati na sledeći način:¹⁹

$$D_L(w(1+t_w)) = S_L(w) \quad (1.2)$$

Diferenciranjem jednačine (1.2) po stopi poreza na zaradu, dobija se:²⁰

$$\frac{\partial \log w}{\partial t_w} = -\frac{\varepsilon_D}{\varepsilon_S + \varepsilon_D} \in [-1,0] \quad (1.3)$$

Negativan predznak desne strane jednačine (1.3) upućuje na zaključak da povećanje poreske stope utiče na smanjenje neto zarade, kao i da će iznos tog smanjenja biti veći što je tražnja relativno više elastična u odnosu na ponudu radne snage.

Ako bi se pak u jednačinu uključila bruto zarada ($W = w(1+t_w)$), onda bi jednačina (1.3) dobila sledeći izraz:²¹

$$\frac{\partial \log W}{\partial t_w} = \frac{\varepsilon_S}{\varepsilon_S + \varepsilon_D} \in [0,1] \quad (1.4)$$

Dakle, jednačina (1.4) upućuje na zaključak da sa rastom poreske stope bruto zarada raste i da će taj rast biti veći što je ponuda radne snage elastičnija u odnosu na tražnju.

Jednačine (1.3) i (1.4) potvrđuju da kada je ponuda radne snage elastičnija od tražnje veći deo tereta poreza na dohodak snositi poslodavci, dok će u suprotnom slučaju, kada je tražnja elastičnija od ponude radne snage, veći deo poreskog tereta snositi zaposleni.

Međutim, u određenim slučajevima, kada nivo zarada nije rezultat isključivo tržišnih procesa, opisana relacija između elastičnosti ponude/tražnje za radnom snagom i raspodele poreskog tereta može biti delimično narušena, naročito kada se posmatraju pojedinačni segmenti tržišta radne snage. Dok se Grafikon 1. odnosi na opšti slučaj efekata oporezivanja na tržište radne snage, slučaj opisan na Grafikonu 2. se odnosi

¹⁹ Salanie, B. (2003)

²⁰ Salanie, B. (2003)

²¹ Salanie, B. (2003)

pre svega na segment nisko plaćenih radnika, kada postoji propisana minimalna neto zarada, koja je viša od neto zarade koja bi bila uspostavljena u tački preseka krivih ponude i tražnje za radnom snagom. Shodno obliku krive tražnje za radnom snagom i datom nivou minimalne neto zarade, na tržištu će se kvazi-ravnoteža uspostaviti u tački A. Međutim, u slučaju uvođenja poreza na dohodak, ceo teret poreza na dohodak će snositi poslodavac, jer se neto zarada ne može umanjivati ispod propisanog limita. S obzirom da to utiče na povećanje cene radne snage koju plaća poslodavac, njegova tražnja za radnom snagom će se smanjiti, tako da će doći do smanjenja zaposlenosti sa L_0 na L_1 .

Brojna empirijska istraživanja ukazuju da veći deo tereta poreza na dohodak snose zaposleni, te je stoga delovanje sniženja poreza na zaradu na zaposlenost ograničeno (jer se troškovi radne snage ne menjaju, već se menja neto zarada). I pored toga u zemljama u kojima je učešće niskokvalifikovane radne snage veliko, moguće je ostvariti znatne pozitivne efekte na smanjenje nezaposlenosti, upravo primenom prethodno opisanog mehanizma.

U čisto tržišnim uslovima, ocenjivanje cenovne elastičnosti ponude i tražnje za radnom snagom predstavlja polaznu osnovu za utvrđivanje raspodele tereta poreza na dohodak (od rada). Cenovna elastičnost ponude radne snage predstavlja relativnu meru promene ponude radne snage usled promene nadnice (zarade). Iz navedene definicije proizilazi da elastičnost ponude radne snage zavisi od toga koliko sati je pojedinac spreman da radi za različite nivoe zarade. Pomenuta spremnost pojedinca da radi zavisi od većeg broja subjektivnih i objektivnih faktora, kao što su: visina dohotka, struktura preferencija pri izboru između dokolice i rada, starost, bračni status, radni status bračnog partnera, struktura tržišta radne snage i sl.

U ranijim studijama je ocenjivano da je ponuda radne snage gotovo potpuno neelastična (tj. da elastičnost ponude radne snage ne prelazi vrednost od 0,1-0,2).²² Ovakvi rezultati su značajnim delom bili uslovljeni činjenicom da je u tom periodu u značajnom broju domaćinstava bio zaposlen samo jedan član (najčešće muškarac), od čije zarade je izdržavano celo domaćinstvo. U međuvremenu je došlo do promene značajnih okolnosti koje su od uticaja na elastičnost ponude radne snage. Tako je sve veći broj žena i mladih lica koja žive u domaćinstvu svojih roditelja, kao i penzionera

²² Vidi: Douglas; P. (1934)

postao radno aktivan. Ova lica, kao i muškarci koji žive u domaćinstvima u kojima su i drugi članovi domaćinstva zaposleni pokazuju značajno veću fleksibilnost, tj. spremni su da ponudu na tržištu rada usklade sa visinom zarade.²³ Pitanje elastičnosti ponude radne snage u odnosu na zaradu predmet je brojnih empirijskih istraživanja. Iako postoje značajne razlike u pogledu pojedinačnih rezultata (elastičnost kod muškaraca varira od 0,02 do 0,17, a kod žena od 0,03 do 2,79), opšti je zaključak da je elastičnost ponude radne snage veća od nule, kao i da je elastičnost ponude radne snage žena veća nego kod muškaraca.²⁴

Kada je o elastičnosti tražnje za radnom snagom reč, većina istraživanja ukazuje na relativno visok stepen elastičnosti, što se objašnjava sledećim razlozima:²⁵

- troškovi radne snage predstavljaju značajnu komponentu ukupnih troškova poslodavaca, što znači da bi povećanje troška radne snage u slučaju povećanja poreza na zaradu značajno uticalo na rast ukupnih troškova poslovanja;
- u slučaju rasta troškova radne snage, do određene mere je moguće izvršiti supstituciju rada kapitalnom (npr. kroz nabavku moderne opreme koja podrazumeva angažovanje manjeg broja radnika);
- obim tražnje za radnom snagom uslovljen je raspoloživim kapitalom. Ukoliko je ukupan trošak radne snage veći, prinos na uloženi kapital će biti niži, što može dovesti do seljenja kapitala (u druge delatnosti ili druge zemlje), u potrazi za nižim troškovima radne snage.

Novija empirijska istraživanja ukazuju da je elastičnost tražnje za radnom snagom u odnosu na bruto zaradu viša u odnosu na elastičnost ponude rada, te da se u proseku kreće oko jedinice, pri čemu postoji značajna varijansa između zemalja.²⁶ Polazeći od takvih rezultata, može se zaključiti da veći deo poreskog tereta (tj. poreskog klina) snose zaposleni.²⁷ Shodno tome, očekuje se da teret povećanja stope poreza na

²³ Standardni model elastičnosti ponude radne snage ne pravi razliku između: a) ekstenzivne elastičnosti ponude rada - uticaja visine neto zarade na spremnost nezaposlenog pojedinca da prihvati ponuđeni posao, i b) intenzivne elastičnosti ponude rada - uticaja visine neto zarade zaposlenog pojedinca na odluku o broju časova rada. Moderna istraživanja pak u analizi razlikuju ove dve komponente. Vidi: Evers, M., et. al. (2008)

²⁴ Vidi: Evers, M. et. al. (2008)

²⁵ Vidi: Entin, S. (2004)

²⁶ Vidi: Ham, J., et. al. (2006)

²⁷ Iako su se rezultati istraživanja o elastičnosti ponude radne snage vremenom blago menjali, razlika očigledno nije bila tolika da bi to bilo od uticaja na opšti zaključak o raspodeli tereta od poreza na dohodak od rada. Vidi: Pechman, J., et. al. (1974).

dohodak (od rada) bude najvećim delom prevaljen na zaposlene, kroz smanjenje njihovih neto zarada i obrnuto, a da u slučaju smanjenja poreza efekti budu prevaljeni na poslodavca, kroz smanjenje ukupnog troška radne snage. Ovaj zaključak predstavlja zapravo rezultat analize u okviru modela parcijalne ravnoteže i bio je predmet brojnih empirijskih ispitivanja. On je veoma relevantan za zemlje u kojima je osnovni uzrok visoke nezaposlenosti na strani tražnje, a ne na strani ponude, što je slučaj i u Srbiji.

Dalje usmeravanje analize raspodele tereta od poreza na dohodak ka konceptu opšte ravnoteže (pretpostavka o povezanosti tržišta), može delimično da promeni ovaj zaključak. U uslovima postojanja određene elastičnosti ponude radne snage (naročito u određenim segmentima tržišta rada kao što su udate žene, lica koja žive u domaćinstvima u kojima veći broj članova ostvaruje dohodak, i sl.), povećanje stope poreza na dohodak i posledično smanjenje neto zarade mogu dovesti do toga da ovi (fleksibilni) segmenti radne snage odluče da smanje broj časova koji provode radeći. Osim toga, smanjenje njihove neto zarade može uticati negativno na njihovu produktivnost. Smanjenje ponude radne snage i njene produktivnosti utiče na smanjenje produktivnosti kapitala (tj. stope prinosa na uloženi kapital). Usled ostvarenja pomenutih efekata, može se dogoditi da deo tereta od povećanja poreza na dohodak od rada snose i vlasnici kapitala (a ne samo zaposleni).²⁸

Navedeni teorijski okvir očigledno omogućava različite ishode u pogledu raspodele tereta od poreza na dohodak od rada. Stoga je verifikacija njegove validnosti i utvrđivanje stvarne raspodele poreskog tereta pitanje empirijske analize. Istraživanja sprovedena u Švedskoj ukazuju na to da povećanje progresivnosti poreza na zarade utiče na smanjenje neto zarade, što znači da poreski teret najvećim delom snose zaposleni.²⁹ Do sličnih rezultata je došlo i ekonometrijsko istraživanje raspodele koristi od smanjenja socijalnih doprinosa, sprovedeno na mikro podacima u Čileu, koje ukazuje da je zbog postojanja određenog stepena elastičnosti ponude rada smanjenje stopa doprinosa uticalo na povećanje neto zarada zaposlenih, bez posebno značajnog pozitivnog uticaja na zaposlenost.³⁰ Slično tome, istraživanje sprovedeno u SAD ukazuje da je povećanje stopa socijalnih doprinosa gotovo u celosti prevaljeno

²⁸ Smanjenje stope prinosa na uloženi kapital može dovesti do odliva kapitala, kako bi se smanjenjem njegove ponude stopa prinosa vratila na nivo pre povećanja poreza, što može dovesti do ponovnog prevaljivanja poreza na radnu snagu.

²⁹ Vidi: Holmlund, B. et. al. (1995)

³⁰ Vidi: Gruber, J. (1997), str. 91, 95.

na zaposlene, kroz smanjenje njihovih neto zarada.³¹ S druge strane, rezultati istraživanja sprovedenih u Danskoj ukazuju da se u toj zemlji teret poreza na dohodak od rada raspodeljuje između zaposlenih i poslodavaca.³² Takođe i još neka uporedna istraživanja ukazuju na to da rezultate u pogledu raspodele tereta poreza na dohodak variraju od zemlje do zemlje.³³ To što istraživanja pokazuju da se efekti povećanja poreza na rad u većoj meri prevladavaju na zaposlene, kroz smanjenje zarada, ne znači *a priori* da bi i u slučaju smanjenja poreza na rad uštede na porezima bile na isti način raspodeljene između zaposlenog i poslodavca, i obrnuto. Tako je moguće da u slučaju smanjenja poreza na rad, koje u prvoj instanci dovodi do smanjenja troškova rada i povećanja profita poslodavca, u sledećem koraku dovede do pojačanog pritiska zaposlenih na učešće u raspodeli dobiti preduzeća, čime zaposleni *de facto* ostvaruju deo pozitivnih efekata smanjenja poreza na rad, na implicitan način.

Iako se na osnovu navedenog može zaključiti da su rezultati empirijskih istraživanja u pogledu raspodele tereta poreza na dohodak od rada u određenoj meri divergentni, čini se da većina tih istraživanja ipak upućuje na zaključak da će u opštem slučaju najveći deo tereta od poreza na dohodak od rada snositi zaposleni (jer je najčešće ponuda manje elastična od tražnje za radnom snagom), ali da je u određenim slučajevima (kada su marginalne poreske stope vrlo visoke ili je fleksibilnost radne snage izražena) moguće da deo poreskog tereta snose vlasnici kapitala (poslodavci). Ocenjuje se da rezultat u pogledu raspodele tereta poreza na dohodak od rada u znatnoj meri zavisi od postojeće stope nezaposlenosti u određenoj zemlji, u smislu da je zaposleni u zemljama sa visokom stopom nezaposlenosti u proseku snose veći deo poreskog tereta.

b) Raspodela tereta poreza na dohodak od kapitala

Prema teoriji privrednog rasta kapital nije izvorni faktor proizvodnje (kao što je to rad), već je reč o izvedenom faktoru, budući da predstavlja akumulaciju dohodaka ostvarenih u prošlosti. Kao i u slučaju oporezivanja dohotka od rada i kod poreza na dohodak od kapitala teorijska analiza pitanja raspodele tereta ovog poreza zasniva se na konceptu elastičnosti ponude i tražnje za kapitalom.

³¹ Vidi: Anderson, P. et. al. (1997)

³² Vidi: Bingley, P. et. al. (2000)

³³ Vidi: Leibfritz, W. (1997)

Spremnost pojedinca da štediti (da se odrekne dela tekuće potrošnje u korist buduće potrošnje) determinisana je, između ostalog, i visinom prinosa na štednju. Pod pretpostavkom da je elastičnost ponude kapitala manja od elastičnosti tražnje za istim, oporezivanje dohotka od štednje (npr. kamate) umanjuje stopu neto prinosa, što deluje destimulativno na štednju. Kako savremena, tako i tradicionalna istraživanja ukazuju na postojanje umerene elastičnosti ponude kapitala (štednje) u odnosu na visinu kamatne stope (neto stope prinosa na štednju). Iako se procene visine te elastičnosti vršene u različitim analizama razlikuju, većina rezultata ukazuje da je ona veća od 0,3. Prosečna vrednost ocenjene elastičnosti štednje u odnosu na kamatnu stopu u devet različitih istraživanja iznosi 0,77 (uz varijansu od 0,76).³⁴ Kada je reč o uticaju visine kamatne stope na tražnju za kapitalom, procene takođe ukazuju na postojanje umerenog stepena elastičnosti.

Postojanje relativno visokog varijabiliteta ocenjenih elastičnosti ponude/tražnje kapitala u odnosu na prinos otežava izvođenje robusnog zaključka o raspodeli tereta poreza na dohodak od kapitala između vlasnika kapitala i lica koja ta sredstva pozajmljuju. Većina savremenih istraživanja raspodele tereta poreza na dohodak od kapitala zasniva se na modelu opšte ravnoteže i bavi se pitanjem prevaljivanja poreza na dohodak od kapitala na radnike (tj. na zaradu). Ta istraživanja polaze od pretpostavke komplementarnosti faktora proizvodnje rada i kapitala, iz koje proizilazi da povećanje raspoloživosti jednog faktora proizvodnje (npr. povećanje akumulacije kapitala) utiče na povećanje produktivnosti radne snage i njihove zarade (jer povećanje akumulacije kapitala omogućava nabavku savremene opreme). Takođe se pretpostavlja da uvođenje poreza na dohodak od kapitala utiče na smanjenje stope prinosa na uloženi kapital. U slučaju uvođenja poreza na dohodak od kapitala, tržište će reagovati na sniženje stope prinosa smanjenjem ponude kapitala, kako bi se kroz manju ponudu vratila stopa prinosa na uloženi kapital ostvarena pre oporezivanja. Stoga se može zaključiti da uvođenje poreza na dohodak od kapitala dovodi do smanjenja akumulacije kapitala, što erodira kapitalnu osnovu proizvodnog procesa, a posledično i produktivnost rada i zarade zaposlenih u budućnosti.³⁵

³⁴ Uporedi: Peter, V. et. al. (2006) i Boskin, M. (1978)

³⁵ U jednom od najznačajnijih radova iz oblasti analize raspodele tereta od poreza na dohodak od kapitala procenjuje se da elastičnosti neto stope prinosa na kapital u odnosu na porez na dohodak od kapitala iznosi 0,3. Vidi: Feldstein, M. (1974)

Elastičnost ponude i tražnje za kapitalom, a posledično i raspodela tereta poreza na dohodak od kapitala zavisi od strukture tržišta kapitala, koja je određena brojnim, često teško merljivim faktorima. U tom smislu, u uslovima globalizacije, ističe se uticaj mobilnosti kapitala. U uslovima rastuće mobilnosti kapitala na svetskom nivou, koja je zabeležena u prethodnim decenijama, elastičnost ponude se povećava, što bi za posledicu trebalo da ima prevajivanje većeg dela poreskog tereta na stranu tražnje za kapitalom. Kako ovaj mehanizam može da deluje ograničavajuće na privredni rast, odgovor velikog broja država na rastuću mobilnost kapitala ogleda se u smanjenju njegovog poreskog opterećenja.

Polazeći od Solovljevog neoklasičnog modela privrednog rasta, $s(k)f(k)=nk$, gde je K - kapital, $s(k)$ - stopa štednje, n - stopa rasta stanovništva, k – kapitalna intenzivnost, uz pretpostavku postojanja dve grupe agenata – vlasnika kapitala i radnika, od kojih vlasnici kapitala ostvaruju prinos na uloženi kapital od $rK = f'(k)k$ i imaju visoku sklonost ka štednji (s_r), dok radnici ostvaruju zaradu u iznosu od $w = f(k) - kf'(k)$ i imaju manju sklonost ka štednji ($s_w < s_r$), pomenuti model privrednog rasta se može iskazati i na sledeći način:

$$s(k)f(k) = s_r f'(k)k + s_w (f(k) - kf'(k)) \quad (1.5)$$

Nakon uvođenja poreza na dohodak od kapitala po stopi t_k , pri čemu se taj poreski prihod koristi za transfere radnicima, nova ravnoteža će biti uspostavljena na sledeći način:

$$s_r (1 - t_k) f'(k)k + s_w (f(k) - kf'(k) + t_k kf'(k)) = nk \quad (1.6)$$

Inicijalno uvođenje poreza na dohodak od kapitala umanjuje stopu neto prinosa (kapitaliste) na uloženi kapital, što destimulativno deluje na njegovu štednju, ali i obezbeđuje dodatna sredstva za dodelu transfera radnicima. Kako je sklonost kapitalista ka štednji veća od sklonosti radnika ($s_w < s_r$), uvođenje poreza na dohodak od kapitala po stopi t_k , dovodi do neto smanjenja štednje - smanjenje štednje kapitalista je veće od povećanje štednje radnika usled dodatnog prihoda po osnovu transfera. Stoga, usled smanjenja ponude kapitala dolazi do rasta njegove cene, tj. bruto prinosa na kapital ($r = f'(k)$), što se ostvaruje po cenu sniženja troškova

angažovanja radne snage, tj. smanjenja zarada radnika ($w = f(k) - kf'(k)$). Ovakav rezultat upućuje na zaključak da se deo poreza na dohodak od kapitala prevaljuje na radnike (taj deo je jednak razlici između dodatnih transfera koje oni primaju iz tih dodatnih poreskih prihoda i iznosa za koji im je umanjena zarada). Po sličnom principu, ako je reč o maloj, otvorenoj privredi sa savršenom mobilnošću kapitala, neto prinos na uloženi kapital ne može značajno da odstupa od svetske stope prinosa, što ukazuje na to da je porez na dohodak od kapitala u celosti prevallen na radnike.³⁶

Navedeni teorijski okvir analize prevalljivanja poreza na dohodak od kapitala i relevantni zaključci potvrđeni su i rezultatima brojnih empirijskih istraživanja. Tako se u jednom od tih istraživanja, koje se smatra okosnicom savremene analiza odnosa između štednje, kamatne stope i oporezivanja, procenjuje da se čak $\frac{1}{2}$ tereta poreza na dohodak od kapitala prevaljuje na radnu snagu (kroz smanjenje njihove zarade).³⁷

Neoklasična istraživanja uticaja poreza na dohodak od kapitala na raspodelu tereta ovog poreza koncipirana su tako da merenje prevalljivanja poreskog tereta zasnivaju na obračunu sadašnje vrednosti promene visine zarade usled uvođenja ili povećanja poreza na dohodak od kapitala. S tim u vezi, javlja se više ograničenja, kao što je problem izbora diskontne stope, kao i činjenice da stopa štednje u ovim modelima zavisi samo od trenutno raspoloživih informacija, bez uključivanja efekta najavljanja (što u savremenim uslovima nije potpuno realna pretpostavka).³⁸

Veći deo nedostataka pomenutih neoklasičnih istraživanja može se eliminisati prelaskom na model životnog ciklusa, kao okvira za analizu. Naime, raspodela poreskog tereta u dugom roku može se znatno razlikovati od raspodele ostvarene u kratkom roku. U cilju davanja odgovora na pitanje u vezi sa raspodelom tereta poreza na dohodak od kapitala, uz ublažavanje nedostataka inherentnih neoklasičnim istraživanjima, savremena istraživanja se fokusiraju na raspodelu poreskog tereta u dugom roku, zasnivajući se na funkciji korisnosti tokom čitavog života. U osnovi ovakvog pristupa stoji stav da odluka pojedinca o tome koji deo svog dohotka će da štedi, a koji da troši, zavisi od njegovog trenutnog dohotka, ali i očekivanog dohotka tokom života (što znači da se u analizu uključuje i efekat očekivanja). Empirijska istraživanja zasnovana na modelu životnog ciklusa u osnovi dolaze do sličnih

³⁶ Vidi: Salanie, B. (2003)

³⁷ Vidi: Boskin, M. (1978)

³⁸ O ograničenjima neoklasičnih modela istraživanja raspodele tereta poreza na dohodak od kapitala vidi: Metcalf, G., et. al. (2002)

zaključaka – da se pod određenim pretpostavkama deo poreza na dohodak od kapitala može prevaliti na radnu snagu (smanjenjem njihovih zarada), pri čemu su nedostaci koji su postojali kod prethodnih istraživanja (zanemarivanje efekta najavljiivanja, zasnivanje analiza na podacima o godišnjem dohotku i sl.) znatnim delom neutralisani.³⁹

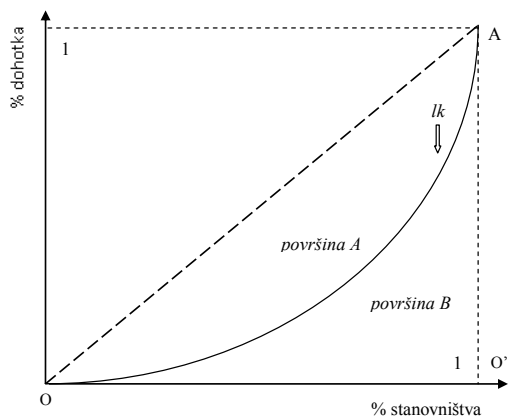
1.2.2 Uticaj oporezivanja na raspodelu dohotka

Opšti dugoročni cilj implementacije mera javnih politika u demokratskim društvima, je maksimizacija blagostanja društva. Ovaj cilj se često poistovećuje sa podsticanjem što dinamičnijeg privrednog rasta, merenog stopom rasta BDP-a. Međutim, ovakav pristup ne osigurava maksimizaciju blagostanja društva kao celine, jer i ostvareni rast BDP-a može biti tako raspodeljen da znatne kategorije društva od toga nemaju koristi. Stoga se operacionalizacija pomenutog cilja (maksimizacije društvenog blagostanja) vrši uključivanjem u fokus i pitanja efekata određenih mera javne politike na raspodelu dohotka. U kojoj meri će pitanje uticaja javnih politika (pa i poreske politike) na (pre)raspodelu dohotka biti značajno, zavisi između ostalog i od gledišta koje društva imaju na nejednakost u raspodeli dohotka. Tako istraživanja sprovedena na temu uloge države u preraspodeli dohotka ukazuju da stanovnici Evrope u većoj meri pridaju značaj pitanju nejednakosti u raspodeli dohotka u odnosu na stanovnike SAD.⁴⁰ Ukoliko se pretpostavi da ovi stavovi odražavaju preferencije medijalnog glasača, verovatno je da će i kreatori javnih politika imati stavove koji korespondiraju navedenim.

Analiza nejednakosti i redistributivne funkcije javnih politika, zasniva se na konceptu Lorencove krive, kojom je predstavljena kumulativna raspodela dohotka po jedinicama posmatranja (pojedincima ili domaćinstvima). Kada Lorencova kriva ima nagib od 45°, dohodak je savršeno jednako raspodeljen, što se u praksi ne dešava. Nasuprot tome, kada Lorencova kriva odstupa od krive savršeno ravnomerne raspodele dohotka, postoji nejednakost u raspodeli dohotka, a stepen odstupanja Lorencove krive od krive savršene raspodele dohotka predstavlja osnovu za merenje intenziteta nejednakosti.

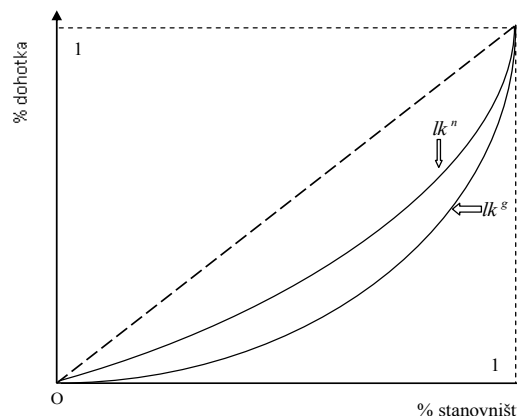
³⁹ Vidi: Summers, L., et. al. (1979)

⁴⁰ Vidi: Alesina, A., et. al. (2004)



Grafikon 3. Lorenzova kriva i Džinijev koeficijent

Izvor: Lambert, P. (2001)



Grafikon 4. Měrenje efekata poreske politike na smanjenje nejednakosti primenom Džinijevog koeficijenta

Izvor: Lambert, P. (2001)

Osnovni instrument za teorijsku i empirijsku analizu nejednakosti u raspodeli dohotka je Džinijev koeficijent, koji predstavlja indikator nejednakosti izveden iz koncepta Lorencove krive. Džinijev koeficijent zapravo predstavlja meru odstupanja Lorencove krive (lk) od krive savršeno jednake raspodele i kao takav jednak je odnosu između površine od krive savršeno jednake raspodele do Lorencove krive i ukupne površine ispod krive savršeno jednake raspodele (OAO'). Stoga se Džinijev koeficijent (GK) može iskazati kao učešće površine A (na Grafikonu 3.) u ukupnoj površini ispod krive pod uglom od 45° :

$$GK = \frac{A}{A+B} \quad (1.7)$$

Pošto je $A+B=1/2$ (jer kriva pod uglom od 45° polovi kvadrant čije su stranice dužine jednake 1), Džinijev koeficijent se može iskazati kao:

$$GK = \frac{A}{A+B} = \frac{A}{1/2} = 2A = 2\left(\frac{1}{2} - B\right) = 1 - 2B \quad (1.8)$$

Ako se sa $L(p)$ označi funkcija raspodele dohotka po članovima društva (pri čemu je raspon te funkcije od $L(0)=0$ do $L(1)=1$), onda se površina B (ispod Lorencove krive) može izračunati primenom odgovarajućeg integrala (od 0 do 1). Nakon toga, polazeći

od jednačine (1.8) moguće je izračunati površinu A , koja zapravo predstavlja Džinijev koeficijent.⁴¹

$$GK = 1 - 2B = 1 - \int_0^1 L(p) dp \quad (1.9)$$

Vrednost Džinijevog koeficijenta moguće je utvrditi i u diskretnom slučaju, kada on predstavlja odnos između prosečnog apsolutnog odstupanja dohodaka članova društva i prosečne vrednosti njihovog dohotka. Ukoliko se dohodak pojedinca i označi sa y_i , a dohodak pojedinca j sa y_j , pri čemu je μ prosečna vrednost dohotka članova društva, a N broj članova društva, onda se Džinijev koeficijent može izračunati na sledeći način:⁴²

$$GK = \sum_i \sum_j \frac{|y_i - y_j|}{2N^2 \mu} \quad (1.10)$$

Džinijev koeficijent uzima vrednosti od 0 do 1, pri čemu 0 označava situaciju u kojoj postoji potpuna jednakost u raspodeli dohotka, a 1 označava situaciju u sav dohodak ostvaruje jedan član društva.

Redistributivna funkcija poreske politike ogleda se u mogućnosti da se oporezivanjem izvrši preraspodela dohotka, tj. da se promeni stepen nejednakosti. Ako se Džinijevim koeficijentom može meriti nejednakost u raspodeli dohotka, onda se pomoću istog instrumenta može meriti i efikasnost poreske (ili socijalne politike) u smanjenju nejednakosti u raspodeli dohotka. U tom smislu, u savremenim istraživanjima efikasnost poreza u smanjenju nejednakosti meri se poređenjem vrednosti Džinijevog koeficijenta merenog u odnosu na dohodak pre oporezivanja i Džinijevog koeficijenta merenog u odnosu na dohodak nakon oporezivanja. Na sličan način je moguće meriti i efikasnosti drugih instrumenata poreske i socijalne politike, kao što su socijalni doprinosi i socijalna pomoć. Posmatrano na Grafikonu 4. efekat poreske politike na smanjenje nejednakosti bio bi jednak površini između Lorencove krive u odnosu na bruto dohodak (pre oporezivanja) - lk^s i Lorencove krive u odnosu na neto dohodak (posle oporezivanja) - lk^n . Ta površina je zapravo jednaka razlici između vrednosti Džinijevog koeficijenta pre oporezivanja i posle oporezivanja.

⁴¹ Lambert, P. (2001), str. 33.

⁴² Vidi: Lambert, P. (2001), str. 34.

Država može vršiti redistribuciju dohotka primenom mera poreske politike, kao i dugih instrumenata javnih rashoda (socijalne politike). Redistributivna funkcija oporezivanja se najintenzivnije ostvaruje progresivnim oporezivanjem dohotka fizičkih lica. Ako se sa y označi dohodak fizičkih lica, onda njegova poreska obaveza predstavlja određenu funkciju tog dohotka ($t(y)$), pri čemu se ta veza ostvaruje preko granične poreske stope, koja predstavlja prvi izvod poreske funkcije ($t'(y)$). Ako se dalje pretpostavi da u društvu postoji $Nf(y)dy$ poreskih obveznika, onda se ukupan poreski prihod države (T) može iskazati na sledeći način:

$$T = N \int t(y)f(y)dy \quad (1.11)$$

Polazeći od jednakosti (1.11), prosečna poreska stopa (\bar{t}) se može odrediti deljenjem ukupnog poreskog prihoda sa ukupnim dohotkom svih članova društva (Y):

$$\bar{t} = \frac{T}{Y} = \int \frac{t(y)f(y)dy}{\mu} \quad (1.12)$$

S druge strane, polazeći od jednakosti (1.12), pri čemu se prosečna vrednost dohotka označava sa μ , Lorencova kriva za dohodak pre oporezivanja ($L_y(p)$) se može iskazati na sledeći način:⁴³

$$L_y(p) = \int \frac{yf(y)dy}{\mu} \quad (1.13)$$

Analogno tome, krive koncentracije dohotka posle oporezivanja ($L_{Y-T}(p)$) i same poreske obaveze ($L_T(p)$) se mogu iskazati na sličan način:⁴⁴

$$L_{Y-T}(p) = \int \frac{[y-t(y)]f(y)dy}{\mu(1-\bar{t})} \quad (1.14)$$

⁴³ Lambert, P. (2001), str. 38.

⁴⁴ Lambert, P. (2001), str. 38.

$$L_T(p) = \int \frac{t(y)f(y)dy}{\mu} \quad (1.15)$$

Kriva koncentracije dohotka predstavlja skup tačaka koje označavaju kumulativni procenat dohotka kojim raspolaže određeni (kumulativni) procenat stanovništva, dok kriva koncentracije poreza predstavlja skup tačaka koje označavaju kumulativni procenat poreza plaćen od strane odgovarajućeg procenta poreskih obveznika.⁴⁵

Odgovarajućom matematičkom transformacijom, dobija se veza između Lorencove krive za dohodak pre oporezivanja, posle oporezivanja i samog iznosa poreske obaveze, koja upućuje na zaključak da Lorencova kriva za dohodak pre oporezivanja zapravo predstavlja ponderisani prosek krivih koncentracije dohotka posle oporezivanja i poreske obaveze:⁴⁶

$$L_Y \equiv \bar{t}L_T + (1-\bar{t})L_{Y-T} \quad (1.16)$$

Na osnovu jednakosti (1.16), zaključuje se da je nejednakost u raspodeli dohodaka posle oporezivanja manja nego pre oporezivanja, ako i samo ako je nejednakost u raspodeli poreskih obaveza veća od nejednakosti dohodaka pre oporezivanja.⁴⁷ Kako progresivno oporezivanje, *per definitionem* predstavlja situaciju u kojoj iznos poreza raste brže od rasta dohotka (prosečna poreska stopa raste), može se zaključiti da progresivno oporezivanje dohotka zapravo obezbeđuje redistributivnu funkciju oporezivanja.

Merenje progresivnosti poreskog sistema može se vršiti pomoću indeksa progresivnosti ili kretanja prosečne poreske stope po decilnim grupama. U svrhe komparativne analize na nivou većeg broja zemalja češće se koriste indeksi progresivnosti, koji mogu biti globalni ili lokalni. Dok globalni indeksi progresivnosti mere odstupanje sistema oporezivanja od proporcionalnog na nivou svih dohodaka, lokalni indeksi progresivnosti pokazuju koliko sistem oporezivanja odstupa od proporcionalnog na određenom nivou dohotka.⁴⁸ Za svrhe analize progresivnosti alternativnih modela poreza na dohodak uputno je koristiti globalne indekse

⁴⁵ Houghton, J., et. al. (2009), str. 296.

⁴⁶ Lambert, P. (2001), str. 38.

⁴⁷ Lambert, P. (2001), str. 38 i 39.

⁴⁸ Kesselmann, J., et. al. (2004), str. 11.

progresivnosti od kojih su najčešće koriste Kakvanijev i Masgrejv – Tinov indeks progresivnosti.

Kakvanijev indeks progresivnosti predstavlja razliku između koeficijenta koncentracije poreza (C_T) i Džinijevog koeficijenta pre oporezivanja (GK_Y):⁴⁹

$$P_K = C_T - GK_Y \quad (1.17)$$

Poreski sistem se smatra progresivnim kada je Kakvanijev indeks pozitivan, tj. progresivnost poreskog sistema je veća što je Kakvanijev indeks veći.

S druge strane, Masgrejv-Tinov indeks merenje progresivnosti poreza zasniva na vrednostima Džinijevog koeficijenta pre oporezivanja (GK_Y) i posle oporezivanja (GK_N):⁵⁰

$$P_{MT} = \frac{1 - GK_N}{1 - GK_Y} \quad (1.18)$$

Vrednost Masgrejv-Tinovog indeksa iznad jedan pokazuje da je sistem progresivan, dok vrednost manja od jedan ukazuje na njegovu regresivnost. Masgrejv-Tinov indeks je veći od jedinice, kada je Džinijev koeficijent posle oporezivanja niži od Džinijevog koeficijenta pre oporezivanja:

$$\frac{1 - GK_N}{1 - GK_Y} > 1 \Rightarrow (1 - GK_N) > (1 - GK_Y) \Rightarrow GK_N < GK_Y \quad (1.19)$$

Što je vrednost Masgrejv-Tinovog indeksa veći, to se sistem smatra progresivnijim.

Intenzitet progresivnosti meren odgovarajućim indeksima, ili promena odgovarajućih indeksa nejednakosti, kao što je Džinijev koeficijent pokazuje da li je određena mera poreske politike bila efikasna u smanjenju nejednakosti u raspodeli dohotka u društvu. Međutim, sam podatak o smanjenju (ili povećanju) vrednosti Džinijevog koeficijenta još uvek ne govori mnogo o tome na čiji račun i u čiju korist je preraspodela izvršena (da li je npr. preraspodela izvršena od najbogatijih ka srednjem sloju ili ka najsiromašnijima, ili od srednjeg sloja ka najsiromašnijima i sl.). Zbog toga je

⁴⁹ Vidi: Kakwani. N. (1977)

⁵⁰ Musgrave, T., et. al. (1948)

potrebno da se pored utvrđivanja ukupnih efekata javnih politika na preraspodelu dohotka, koji se mere pomoću Džinijevog koeficijenta, izvrši i dezagregirana analiza, utvrđivanjem raspodele dohotka i poreskog tereta po dohodnim grupama. Ova dopunska analiza polazi od toga da se praćenje efekata mera poreske politike na nejednakost u raspodeli dohotka zasniva na utvrđivanju i analizi progresivnosti poreskog sistema. Ona se u zavisnosti od raspoloživosti podataka može zasnivati na godišnjim ili višegodišnjim podacima i pogodna je za analizu efekata svih poreza na raspodelu dohotka.

Pristup zasnovan na Džinijevom koeficijentu je opšte prihvaćen i pogodan za praćenje kretanja nivoa nejednakosti u raspodeli dohotka tokom vremena, za poređenje nivoa nejednakosti između zemalja i za analizu efikasnosti javnih politika u redistribuciji dohotka. Ukoliko se vrednost Džinijevog koeficijenta računa na osnovu godišnjeg dohotka, onda njegova vrednost može navesti na pogrešan zaključak, s obzirom da dohodak pojedinca značajno fluktuiru u toku životnog ciklusa. Zbog toga se često računa serija Džinijevih koeficijenata za različite tačke u toku životnog ciklusa, ili se izračunava njegova vrednost na osnovu ukupnog životnog dohotka. Na taj način se identifikuju dugoročni distributivni efekti oporezivanja, koji se ostvaruju putem uticaja poreza na zaposlenost, zarade, profit, cene i ekonomski rast.⁵¹

Bitan nedostatak Džinijevog koeficijenta i drugih indikatora nejednakosti zasnovanih isključivo na razlikama u visini dohodaka ogleda se u tome što oni ne uzimaju u obzir značaj (ponder) koji društvo pridaje nejednakosti po dohodnim grupama, već posmatraju samo ukupnu nejednakost. Osim toga, Džinijev koeficijent ne uzima u obzir stepen averzije društva prema nejednakosti, što je naročito važno u kontekstu analize uticaja nejednakosti na društveno blagostanje. U cilju prevazilaženja pomenutih nedostataka nastale su dodatne mere nejednakosti u raspodeli dohotka u društvu, od kojih su najznačajniji Atkinsonov indeks nejednakosti (A_e) i Opšti entropijski indeks (GE).

Atkinsonov indeks nejednakosti u analizu nejednakosti uključuje i funkciju društvenog blagostanja, preko parametra ε , koji predstavlja meru averzije društva prema nejednakosti. Što je značaj koji društvo pridaje jednakosti veći, vrednost parametra ε će takođe biti veća.

⁵¹ Kesselman, J., et. al. (2004)

Ako se prosečan dohodak po osobi označi sa (μ), broja lica u uzorku ili skupu (N), stvarni dohodak kojim svako od posmatranih lica raspolaže (Y_i), a indikator averzije društva prema nejednakosti sa ε , Atkinsonov indeks se izračunava na sledeći način:⁵²

$$A_\varepsilon = 1 - \left[\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{Y_i}{\mu} \right)^{1-\varepsilon} \right]^{1/(1-\varepsilon)} = 1 - \frac{\prod_{i=1}^N \left(Y_i^{1/N} \right)}{\mu}, \varepsilon \neq 1 \quad (1.20)$$

Atkinsonov indeks može uzimati vrednosti od nula do jedan, pri čemu nulta vrednost označava situaciju u kojoj je dohodak savršeno jednako raspodeljen (svi članovi društva raspolažu istom dohotkom), a vrednost jedan, situaciju u kojoj je dohodak potpuno nejednako raspodeljen (samo jedan član društva raspolaže celokupnim dohotkom).

Osim toga, ako μ predstavlja prosečan dohodak po osobi, a istovremeno se pretpostavi postojanje određenog nivoa dohotka Y_{EDE} koji bi, kada bi bio ravnomerno raspodeljen svim članovima društva, doveo do istog nivoa društvenog blagostanja kao postojeća (stvarna) raspodela dohotka („tzv. jednako raspodeljeni dohodak“), Atkinsonov indeks bi se mogao iskazati i na sledeći način:⁵³

$$A_\varepsilon = 1 - \frac{Y_{EDE}}{\mu} \quad (1.21)$$

U tom slučaju se zaključuje da bi sa smanjenjem nejednakosti bilo potrebno da iznos jednako raspodeljenog dohotka Y_{EDE} poraste, kako bi se obezbedio isti nivo društvenog blagostanja. Tako bi vrednost Atkinsonovog indeksa od 0,1 značila da bi se postojeće društveno blagostanje moglo ostvariti i kada bi ukupan raspoloživi dohodak društva bio za 10% manji, ali kada bi bio savršeno ravnomerno raspodeljen.

Pored Atkinsonovog, postoji skup indeksa nejednakosti, koji u obzir uzimaju značaj koji društvo pridaje nejednakosti na različitim dohodnim nivoima. Jedan od najčešće korišćenih je Opšti entropijski indeks (GE). Polazeći od parametara definisanih kod

⁵² Atkinson, A. (1970)

⁵³ Vidi: Kesselman, J., et. al. (2004), str. 9.

Atkinsonovog indeksa, a pod pretpostavkom da se sa δ označava parametar koji predstavlja ponder koji se pridaje razlikama između dohodaka u različitim delovima ukupne raspodele dohotka, GE indeks se može iskazati na sledeći način:⁵⁴

$$GE(\delta) = \frac{1}{\delta(\delta-1)} \left[\frac{1}{N} \sum_1^N \left(\frac{Y_i}{\mu} \right)^\delta - 1 \right] \quad (1.22)$$

Niže vrednosti parametra δ podrazumevaju da je vrednost GE indeksa osetljivija na promene raspoloživog dohotka lica sa nižim dohotkom, dok veća vrednost ovog parametra implicira veću osetljivost posmatranog indeksa nejednakosti na promenu dohotka lica sa iz gornjih dohodnih grupa.

GE indeks uzima vrednost od 0 do $+\infty$, pri čemu nulta vrednost označava savršeno ujednačenu raspodelu dohotka, a rast ovog indeksa govori o povećanju nejednakosti u njegovoj raspodeli. Parametar δ može uzeti bilo koju realnu vrednost, ali se najčešće koriste vrednosti 0, 1 i 2. Za specijalne slučajeve, kada je $\delta=1$ i $\delta=0$, dobija se Teilov-T indeks i Teilov-L indeks. Kada je $\delta=1$, Teilov-T indeks se računa na sledeći način:⁵⁵

$$GE(1) = \frac{1}{N} \sum_1^N \frac{Y_i}{\mu} \ln \left(\frac{Y_i}{\mu} \right) \quad (1.23)$$

Kada parametar δ ma vrednost 0, reč je o Teilovom-L indeksu, koji se računa na sledeći način:⁵⁶

$$GE(0) = \frac{1}{N} \sum_1^N \ln \left(\frac{Y_i}{\mu} \right) \quad (1.24)$$

Atkinsonov indeks je povezan sa GE indeksom tako da ako je $\delta = 1 - \varepsilon$, ova dva indeksa postaju ekvivalentna (za $\delta < 1$).⁵⁷

Većina empirijskih istraživanja uticaja sistema poreza na dohodak na redistribuciju dohotka zasnovana su na pretpostavci da je ekonomska raspodela poreskog tereta

⁵⁴ Haughton, J., et. Al. (2009), str. 106-107.

⁵⁵ Haughton, J., et. Al. (2009), str. 107.

⁵⁶ Haughton, J., et. Al. (2009), str. 107.

⁵⁷ Kesselman, J., et. al. (2004), str. 9.

takva, da najvećih deo tog tereta snosi fizičko lice – primalac dohotka. Međutim, istraživanja ekonomskog ponašanja lica usled oporezivanja ukazuju na to da kod određenih kategorija lica znatan deo poreskog tereta snosi i poslodavac, tj. isplatilac dohotka. To je naročito izraženo kod onih kategorija lica koja poseduju posebna znanja i veštine, zbog čega su u poziciji da sa poslodavcem u postupku pregovaranja dogovore neto zaradu u iznosu koji *de facto* znači da je deo poreskog tereta prevallen na poslodavca. Ova lica najčešće spadaju u grupe lica sa visokim dohotkom. Nasuprot njima, ostala lica/radnici, koji pripadaju srednjim ili nižim dohodnim grupama, najčešće nisu u mogućnosti da deo svog poreskog tereta prevale na poslodavce. Osim toga, lica sa visokim dohocima često ostvaruju i koristi u naturi, koje je teško registrovati i oporezovati (npr. korišćenje automobila, pokriće troškova letovanja i sl.). Takođe, licima iz viših dohodnih grupa su relativno dostupnije usluge poreskog planiranja, što im omogućava da maksimalno iskoriste sve zakonom propisane mogućnosti za umanjenje poreske obaveze. U uslovima globalizacije, došlo je do rastuće mobilnosti kapitala, usled čega je relativno teško oporezovati dohotke od kapitala po visokim progresivnim stopama, jer bi to dovelo do njegovog (stvarnog ili formalnog) odliva. Shodno navedenom zaključuje se da u praksi postoje brojni mehanizmi koji dovode do gubitka dela progresivnosti sistema poreza na dohodak, čime se smanjuje njegova redistributivna efikasnost.

Teorijska analiza navedenih činjenica u vezi sa uticajem oporezivanja na redistribuciju dohotka u pravcu smanjenja nejednakosti u njegovoj raspodeli, upućuje na nekoliko bitnih zaključaka. Prvo, za maksimizaciju društvenog blagostanja potrebno je da sistem javnih politika bude koncipiran tako da podstiče privredni rast, rad, preduzetništvo i preuzimanje rizika, ali i da utiče korektivno na nejednakost u raspodeli dohotka. Drugo, država može svoju redistributivnu funkciju realizovati primenom mera socijalne politike (transferi licima sa niskim dohotkom) i mera poreske politike. Kada je reč o ulozi poreskog sistema u tom pogledu, najznačajniji redistributivni efekti se ostvaruju progresivnim oporezivanjem dohotka. Međutim, kako mere socijalne politike znatno više utiču na preraspodelu dohotka, od mera poreske politike, realizaciju redistributivne funkcije države trebalo bi u najvećoj meri bazirati na sistemu socijalnih transfera. U tom smislu, uloga sistema oporezivanja trebalo da bude dopunska i korektivna, pogotovo što porezi najčešće dovode do nastanka određenih distorzija. Shodno tome, primarni cilj (re)dizajniranja poreskog

sistema, naročito u zemljama u tranziciji, trebalo bi da bude ubiranje dovoljnog nivoa poreskih prihoda za finansiranje rashoda (uključujući i socijalne transfere), a ne redistribucija dohotka *per se*. Pri tome, trebalo bi u određenoj meri voditi računa i o redistributivnim efektima poreza, ali uz ograničenje rizika da takav sistem poreza (na dohodak) ne efektuira negativan uticaj na ekonomsku efikasnost, što bi onda uticalo negativno na privredni rast, buduću zaposlenost i nivo poreskih prihoda. Ovi zaključci delimično objašnjavaju zbog čega je većina zemalja Centralne i Istočne Evrope u zreloj fazi tranzicije implementirala model poreza na dohodak koji nije izrazito progresivan (tzv. *flat* porez na dohodak).

1.3 Automatsko stabilizirajuće dejstvo poreza na dohodak fizičkih lica

Osnovni cilj uvođenja ili promene određenog poreza je prikupljanje određenog nivoa poreskih prihoda, neophodnih za finansiranje zajedničkih, opštih potreba. Međutim, od načina na koji je taj poreski oblik dizajniran zavisice i realizacija ostalih, nefiskalnih ciljeva oporezivanja. Visina ukupnog poreskog opterećenja i njegova struktura utiču na dinamiku privrednog rasta, nivo zaposlenosti i druge makroekonomske performanse zemlje. S obzirom da država oporezivanjem ubira značajan deo novostvorene vrednosti, bitno je da oporezivanje bude izvršeno na način koji će imati što manje negativne efekte na osnovne makroekonomske ciljeve. Na ostvarenje makroekonomskih ciljeva država utiče direktno - primenom mera ekonomske politike, ali i indirektno – preko strukture ekonomskog sistema. Nedostatak delovanja države merama ekonomske politike se ogleda u činjenici da je najčešće reč o diskrecionim, *ex post* merama, koje stvaraju odgovarajuće efekte sa zakašnjenjem. Reč je o problemu kašnjenja u primeni diskrecionih mera ekonomske politike - ukupno kašnjenje predstavlja zbir vremena potrebnog da se uoči potreba za delovanjem instrumentima ekonomske politike, vremena odabira odgovarajućeg skupa mera, vremena njihove primene i vremena koje je potrebno da te mere daju rezultate. Zbog pomenutog problema, rezultati primene diskrecionih mera ekonomske politike su često sub-optimalni.

Pored direktnog delovanja instrumentima ekonomske politike na ostvarenje određenog makroekonomskog cilja, država na ostvarenje tih ciljeva deluje i indirektno, budući da sam mehanizam transmisije određenih politika može uticati na

(de)stabilizaciju makroekonomskih kretanja. Reč je o automatskom stabilizirajućem dejstvu ekonomske (naročito fiskalne) politike, koje za rezultat ima ublažavanje fluktuacija u kretanju makroekonomskih varijabli, bez primene direktnih mera od strane države. Automatski stabilizatori se definišu kao elementi fiskalne politike koji smanjuju fluktuacije u nivou proizvodnje, bez primene diskrecionih mera od strane države.⁵⁸ U ekonomskoj teoriji je dugo preovladavao stav da do fluktuacija u nivou BDP-a dolazi usled poremećaja na strani tražnje (Kejnzijanska doktrina). Stoga su automatski stabilizatori posmatrani kao elementi budžetske politike koji za rezultat imaju redukovanje pada agregatne tražnje, kroz smanjenje poreza i povećanje javnih rashoda, u uslovima recesije, odnosno smanjenje rasta tražnje (kroz povećanje poreza i smanjenje javnih rashoda) u uslovima ekspanzije. To znači da se transmisioni mehanizam automatskih stabilizatora u uslovima poremećaja na strani tražnje ostvaruje preko uticaja na raspoloživi dohodak stanovništva. U uslovima kada je fluktuacija privredne aktivnosti izazvana poremećajima na strani ponude, dometi automatskog stabilizirajućeg dejstva instrumenata fiskalne politike su ograničeni, a mogu dovesti i do rasta inflacije. Specifičnosti efekata automatskog stabilizirajućeg dejstva poreske politike u uslovima poremećaja na strani ponude i na strani tražnje biće analizirani u nastavku.

Osnovna prednost postojanja automatskih stabilizatora ogleda se u činjenici da je u njihovom aktiviranju i efektuiranju problem vremenskog kašnjenja znatno manje izražen nego kod diskrecionih mera. Suština automatskih stabilizatora sastoji se u njihovom kontracikličnom delovanju. Zato se u razvijenim zemljama koncipiranje budžetske politike vrši na način koji bi maksimizirao efektivnost automatskih stabilizatora. Tako se osnovna fiskalna doktrina Pakta za stabilnost i rast Evropske monetarne unije ogleda u insistiranju na fiskalnoj politici koja bi implicirala strukturni suficit ili ravnotežu, što zavisi od proizvodnog jaza, uz ostavljanje značajnog prostora za delovanje automatskih stabilizatora. Empirijska istraživanja pokazuju da u zemljama u razvoju (uključujući i zemlje u tranziciji) dominiraju elementi prociklične fiskalne politike, što znači da se u periodu ekspanzije ne vrši smanjenje fiskalnog deficita koje bi ostavilo prostor za fiskalnu ekspanziju u uslovima recesije.⁵⁹ Stoga se zaključuje da bi povećanje značaja automatskih stabilizatora naročito u ovim

⁵⁸ Vidi: Dolls, M, et. Al. (2010)

⁵⁹ Vidi: Ilzetzi, E., et. al. (2008)

zemljama imalo značajne pozitivne efekte na makroekonomsku stabilnost. S druge strane, automatski stabilizatori su često nedovoljni za savladavanje poremećaja, zbog čega je neophodno primeniti i određene diskrecione mere.

U osnovi, automatski stabilizatori amortizuju uticaj šoka na strani bruto (tržišnog) dohotka na nivo tražnje, pri čemu je njihov domet opredeljen sa dve grupe faktora. Prvo, način na koji je postavljen sistem poreza, doprinosa i socijalnih naknada (uključujući i naknade za nezaposlenost) određuje meru u kojoj će promena tržišnog dohotka (dohotka pre uvođenja poreza i doprinosa, i dodele socijalnih naknada) dovesti do promene raspoloživog dohotka (dohotka posle oporezivanja, plaćanja doprinosa i primanja socijalnih naknada). Drugo, u kojoj će meri promena raspoloživog dohotka dovesti do promene potrošnje, tj. tražnje. Stepem povezanosti raspoloživog dohotka i potrošnje/tražnje zavisi od likvidnosnog ograničenja domaćinstva. Pod pretpostavkom da se ljudi ponašaju tako da teže da ujednače svoju potrošnju u svim periodima života, pretpostavlja se da bi u slučaju smanjenja raspoloživog dohotka oni posegli za zaduživanjem, ukoliko je to moguće. Kod ovih domaćinstava smanjenje raspoloživog dohotka se ne bi (u celosti) odrazilo na smanjenje potrošnje, što znači da bi uticaj automatskih stabilizatora na tražnju konvergirao nuli. U datim uslovima, bilo bi neophodno aktivirati diskrecione mere ekonomske politike. S tim u vezi, relevantan je i koncept Rikardijanske ekvivalencije, prema kojem zaduživanje ne menja potrošnju bilo koje generacije, što fiskalnu politiku čini irelevantnom. Ukoliko domaćinstva pak ne poseduju imovinu ili siguran izvor dohotka, na osnovu kojeg bi im pozajmica bila dodeljena, smatra se da se ta domaćinstva susreću sa problemom likvidnosnog ograničenja, te da će kod njih smanjenje raspoloživog dohotka dovesti do pada tražnje. To znači da u ovom slučaju automatski stabilizatori imaju značaj u ublažavanju oscilacija tražnje i proizvodnje. Budući da se javnim politikama direktno, u kratkom i srednjem roku, može uticati samo na elastičnost raspoloživog u odnosu na tržišni dohodak, a ne i na likvidnosno ograničenje domaćinstava, razlika u pogledu automatskog stabilizirajućeg dejstva različitih modaliteta javnih politika se svodi na razliku u pogledu intenziteta njihovog uticaja na elastičnost raspoloživog dohotka u odnosu na tržišni dohodak.

Ako se sa W_i obeleži dohodak lica od zaposlenja, sa Q_i dohodak od samostalne delatnosti, sa I_i dohodak od kapitala, sa P_i dohodak od nepokretnosti, te sa O_i ostale

vrste dohotka, onda se tržišni dohodak lica (Y^M) može iskazati na sledeći način:

$$Y^M = W_i + Q_i + I_i + P_i + O_i \quad (1.25)$$

Raspoloživi dohodak (Y^D) se izračunava kada se od tržišnog dohotka oduzmu porez na dohodak (T_i), doprinosi za obavezno socijalno osiguranje (S_i) i dodaju socijalne naknade (B_i), koji se u zbiru mogu iskazati kao promena dohotka po osnovu intervencije države (GI_i):

$$Y^D = Y^M - GI_i = Y^M - (T_i + S_i - B_i) \quad (1.26)$$

Kao što je pomenuto, automatsko stabilizirajuće dejstvo javnih politika ostvaruje se u dva koraka. Prvo, javne politike apsorbuju deo šoka na strani tržišnog dohotka, tako da je u slučaju pada tržišnog dohotka, smanjenje raspoloživog dohotka relativno manje, što se naziva efektom stabilizacije dohotka. Indikatorom intenziteta apsorpcije smatra se vrednost koeficijenta stabilizacije dohotka (τ^I), pri čemu je njegova vrednost funkcija tržišnog dohotka, iznosa poreza na dohodak, doprinosa i socijalnih naknada:⁶⁰

$$\tau^I = 1 - \frac{\sum_i \Delta Y_i^D}{\sum_i \Delta Y_i^M} = \frac{\sum_i (\Delta Y_i^M - \Delta Y_i^D)}{\sum_i \Delta Y_i^M} = \frac{\sum_i \Delta GI_i}{\sum_i \Delta Y_i^M} \quad (1.27)$$

Vrednost koeficijenta stabilizacije, pokazuje koji deo promene tržišnog dohotka je apsorbovan državnim intervencijom, te se ne preliva na promenu raspoloživog dohotka i tražnje. Njegova vrednost zavisi od veličine javnog sektora, kao i od strukture poreskog i socijalnog sistema, te dizajna pojedinačnih poreskih i socijalnih instrumenata. Kako bi se utvrdio doprinos pojedinačnih instrumenata javnih politika visini automatskih stabilizatora, globalni koeficijent stabilizacije (τ^I), je moguće raščlaniti na parcijalne koeficijente ($\tau_T^I, \tau_S^I, \tau_B^I$) koji respektivno pokazuju automatsko stabilizirajuće dejstvo poreza na dohodak, socijalnih doprinosa i socijalnih naknada:⁶¹

⁶⁰ Bourguignon, F., et. al. (2006)

⁶¹ Dolls, M., et. al. (2010), str. 9.

$$\tau^I = \sum_f \tau_f^I = \tau_T^I + \tau_S^I + \tau_B^I = \frac{\sum_i \Delta T_i}{\sum_i \Delta Y_i^M} + \frac{\sum_i \Delta S_i}{\sum_i \Delta Y_i^M} + \frac{\sum_i \Delta B_i}{\sum_i \Delta Y_i^M} \quad (1.28)$$

Rezultati empirijskih istraživanja pokazuju da prosečna vrednost koeficijenta stabilizacije dohotka u 19 zemalja članica Evropske unije iznosi 0,377 što znači da u slučaju smanjenja tržišnog dohotka građana za 100 jedinica, automatski stabilizatori apsorbuju gotovo 38% tog šoka, tako da bi se raspoloživi dohodak smanjio za 62 jedinice. Istovremeno, vrednost automatskih stabilizatora u SAD je niža i iznosi oko 32%.⁶² Rezultati takođe pokazuju da od relevantnih javnih politika, porez na dohodak ima najizraženije automatsko stabilizatorno dejstvo, te da doprinosi za socijalno osiguranje takođe imaju bitnu ulogu automatskih stabilizatora, a da je značaj socijalnih naknada u tom pogledu zanemarljiv.

Automatsko stabilizirajuće dejstvo javnih politika stvara pretpostavke za stabilizaciju raspoloživog dohotka, ali to još uvek ne znači da će se u istoj meri ostvariti i stabilizacija tražnje. Naime, polazeći od datog likvidnosnog ograničenja, promena raspoloživog dohotka će se u određenoj meri reflektovati na promenu tražnje, pri čemu se intenzitet povezanosti ove dve varijable naziva koeficijentom stabilizacije tražnje (τ^C):⁶³

$$\Delta Y^D = (1 - \tau^C) \Delta Y^M \quad (1.29)$$

Polazeći od koncepta permanentnog dohotka, domaćinstva koja poseduju imovinu ili se mogu zaduživati nemaju likvidnosno ograničenje, tj. u slučaju smanjenja raspoloživog dohotka zadržavaju potrošnju na nivou od pre šoka, ili je smanjuju za iznos manji od smanjenja raspoloživog dohotka. U suprotnom, kada domaćinstva nemaju mogućnost ujednačavanja potrošnje, smanjenje raspoloživog dohotka u celosti se preliva na smanjenje potrošnje. Polazeći od datog koncepta, razvijen je koeficijent stabilizacije tražnje, koji predstavlja indikator elastičnosti potrošnje/tražnje u odnosu na raspoloživi dohodak. Ako se sa (ΔC_i^{LQ}) označi promena tražnje domaćinstava koja

⁶² Vidi: Dolls, M., et al. (2010), str. 31

⁶³ Dolls, M., et al. (2010), str. 9.

se susreću sa likvidnosnim ograničenjem, onda se koeficijent stabilizacije tražnje može iskazati na sledeći način:⁶⁴

$$\tau^C = 1 - \frac{\sum_i \Delta C_i^{LQ}}{\sum_i \Delta Y_i^M} \quad (1.30)$$

Koncept likvidnosnog ograničenja je teorijski široko definisan, zbog čega postoje različiti metodološki pristupi njegovoj empirijskoj oceni. Najčešće se koristi pristup prema kojem se smatra da se domaćinstvo susreće sa likvidnosnim ograničenjem ako je njegova neto finansijska imovina (NFA_i) manja od dvomesečnog raspoloživog dohotka:⁶⁵

$$LQ_i = 1 \left[NFA_i \leq \frac{2}{12} Y_i^D \right] \quad (1.31)$$

Empirijska istraživanja pokazuju da koeficijent stabilizacije tražnje u proseku iznosi oko 0,221 u zemljama Evropske unije, tj. 0,174 u SAD.⁶⁶ To znači da smanjenje raspoloživog dohotka u ovim zemljama, za 1%, dovodi do smanjenja tražnje (potrošnje) za 0,22%, tj. 0,17% respektivno, i obrnuto.

Procena vrednosti automatskih stabilizatora se može vršiti ne samo na mikro podacima, što je slučaj sa prethodno navedenim koeficijentima stabilizacije, već i na makro podacima. Aproksimativno utvrđivanje intenziteta automatskog stabilizirajućeg dejstva fiskalne politike zasniva se na pretpostavci da je taj intenzitet jednak proizvodu veličine javnog sektora (mereno učešćem javnih rashoda u BDP-u) i proizvodnog jaza. Međutim, za potrebe dizajniranja fiskalne politike potrebno je precizno utvrditi automatsko stabilizirajuće dejstvo svakog od instrumenata. Za svrhe takvog merenja veličine automatskih stabilizatora u savremenoj ekonomskoj analizi koriste se dva metoda: metod zasnovan na regresionoj analizi i metod zasnovan na oceni elastičnosti neekonometrijskim metodama.

Metodom zasnovanim na regresionoj analizi merenje veličine automatskih stabilizatora se vrši direktno, tako što se ekonometrijskim metodama utvrđuje uticaj promene u nivou privredne aktivnosti (mereno veličinom proizvodnog jaza) na

⁶⁴ Dolls, M., et. al. (2010), str. 10.

⁶⁵ Dolls, M., et. al. (2010), str. 10.

⁶⁶ Dolls, M., et. al. (2010)

kretanje fiskalnih varijabli (najčešće na kretanje primarnog suficita/deficita ili nivoa prihoda od određenih poreza). Iako primena metoda zasnovanog na regresionj analizi obezbeđuje odgovarajući nivo preciznosti, njen nedostatak se ogleda u tome što veza između visine npr. primarnog deficita i proizvodnog jaza može biti dvosmerna, tako da proizvodni jaz utiče na visinu primarnog deficita, ali i da istovremeno visina primarnog deficita utiče na nivo proizvodnog jaza.⁶⁷ S druge strane, metod zasnovan na oceni elastičnosti neekonometrijskim metodama podrazumeva procenu elastičnosti na osnovu poreskih propisa i podataka o raspodeli poreske osnovice i poreske obaveze po percentilima.

U razvijenim zemljama, članicama OECD, koristi se višefazni pristup oceni automatskih stabilizatora. Reč je o pristupu zasnovanom na merenju elastičnosti, prema kojem se vrši merenje elastičnosti pojedinih elemenata budžeta (javnih prihoda i javnih rashoda) u odnosu na nivo privredne aktivnosti (proizvodnog jaza). Pristup zasnovan na merenju elastičnosti sprovodi se u dva koraka: utvrđivanje elastičnosti poreza/rashoda u odnosu na privrednu aktivnost (proizvodni jaz), a zatim i poluelastičnosti, koja zapravo predstavlja meru osetljivosti budžeta na ciklična kretanja privrede. Elastičnost poreza/rashoda u odnosu na proizvodni jaz pokazuje iznos promene određenih poreskih prihoda ili javnih rashoda u odnosu na promenu nivoa privredne aktivnosti (proizvodnog jaza). Tako se elastičnost npr. poreskih prihoda u odnosu na proizvodni jaz ($\varepsilon_{t_i, gap}$) računa kao proizvod elastičnosti poreskih prihoda u odnosu na poresku osnovicu (ε_{t_i, t_b}) i elastičnosti u kretanju poreske osnovice u odnosu na proizvodni jaz ($\varepsilon_{t_b, gap}$).

$$\varepsilon_{t_i, gap} = \varepsilon_{t_i, t_b} \times \varepsilon_{t_b, gap} \quad (1.32)$$

Nakon ocene elastičnosti poreza u odnosu na proizvodni jaz, moguće je proceniti koliki će biti ukupni automatski stabilizirajući efekat (kao % BDP-a) određenog poreza (npr. poreza na dohodak).⁶⁸ Taj efekat se meri tzv. poluelastičnošću (η_T),

⁶⁷ Vidi: Baunsgaard, T. (2009)

⁶⁸ Proizvodni jaz predstavlja ostupanje stvarnog (GDP) od potencijalnog (GDP_p) nivoa proizvodnje ($Y_G = \frac{GDP - GDP_p}{GDP_p}$). Proizvodni jaz se povećava kada se proizvodnja udaljava na dole od svog potencijalnog nivoa.

koja predstavlja proizvod elastičnosti poreskih prihoda u odnosu na proizvodni jaz i relativnog odnosa poreskih prihoda po tom osnovu (T) i BDP-a (GDP).⁶⁹

$$\eta_T = \varepsilon_{i,gap} \times \frac{T}{GDP} \quad (1.33)$$

Empirijska istraživanja pokazuju da prosečna polu-elastičnosti u zemljama OECD iznosi 0,44, što znači da povećanje proizvodnje iznad potencijalnog nivoa za 1% dovodi do smanjenja fiskalnog deficita od 0,44%, pod pretpostavkom da rashodi ostanu nepromenjeni.⁷⁰ Pomenuti rezultati u skladu su sa rezultatima drugih istraživanja koja su imala za cilj da utvrde značaj automatskih stabilizatora u ublažavanju cikličnih fluktuacija makroekonomskih kretanja u zemljama OECD. Prema tim istraživanjima automatski stabilizatori zaista bitno utiču na ublažavanje cikličnih ekonomskih fluktuacija u ovim zemljama.⁷¹ Međutim, u zemljama u kojima su primenjivane i značajne diskrecione mere, efekti tih mera često su se smenjivali sa automatskim efektima ili čak poništavali efekte automatskih stabilizatora, te je teško utvrditi izolovano dejstvo automatskih stabilizatora.

Nakon što su konstatovani postojanje i značaj (prednosti) automatskih stabilizatora i utvrđeni načini njihovog merenja, postavlja se pitanje načina na koji se automatski stabilizirajući efekti mogu povećati. Često se automatski stabilizatori smatraju kumulativnim efektom veličine javnog sektora i ciklične fleksibilnosti sistema javnih prihoda i javnih rashoda. Iz toga se može zaključiti da se povećanje efekata automatskih stabilizatora može izvršiti samim povećanjem javnog sektora (do određenog nivoa – procene govore da taj nivo iznosi približno 40% BDP-a). To bi za posledicu moglo imati druge neželjene efekte, zbog čega relevantno postaje pitanje mogućnosti pojačanja intenziteta automatskih stabilizatora bez rasta javnog sektora. S tim u vezi, moguća su tri pristupa: promena poreske politike, promena politike javnih rashoda i uvođenje/promena fiskalnih pravila. Shodno temi ovog rada u nastavku će biti analizirano automatsko stabilizirajuće dejstvo poreskog sistema (s posebnim

⁶⁹ Baunsgaard, T. (2009), str. 20.

⁷⁰ Girouard, N., et. al. (2005)

⁷¹ Vidi: Van den Noord, P. (2000)

osvrtnom na porez na dohodak), kao i mogućnosti za povećanje ovih efekata kroz poresku reformu.⁷²

Automatsko stabilizirajuće dejstvo određenog poreza pozitivno je korelisano sa stepenom elastičnosti prihoda od tog poreza u odnosu na ekonomska kretanja. Empirijska istraživanja potvrđuju da najveću volatilnost u odnosu na nivo proizvodnog jaza ima porez na dobit preduzeća (elastičnosti iznosi oko 1,3 u zemljama OECD) zbog direktne veze proizvodnog jaza i profitabilnosti privrede, a zatim porez na dohodak fizičkih lica (1,0 u zemljama OECD) usled progresivnosti ovog poreskog oblika.⁷³ Na trećem mestu nalaze se porezi na potrošnju (elastičnost iznosi 0,9). Najmanje automatsko stabilizirajuće dejstvo imaju doprinosi za socijalno osiguranje (prosečna elastičnost u zemljama OECD iznosi 0,8), što se delimično objašnjava činjenicom da u velikom broju zemalja postoji najniža i najviša osnovica za obračun doprinosa, pa i pad/rast zarada ispod/iznad određenog limita ne implicira srazmernu promenu prihoda od socijalnih doprinosa. Iz prethodnog se može zaključiti da struktura poreskog sistema može biti od uticaja na veličinu automatskih stabilizatora. U prilog tome govore i rezultati istraživanja prema kojima je dejstvo automatskih stabilizatora izraženije u razvijenim zemljama u kojima je relativan značaj poreza na dohodak i dobit veći, nego u zemljama u razvoju, u čijim poreskim prihodima dominiraju porezi na potrošnju. Stoga promena strukture poreskih prihoda predstavlja način za pojačanje dejstva automatskih stabilizatora, ali je taj efekat limitiran. Naime, ekonometrijska istraživanja za grupu od 20 najrazvijenijih zemalja pokazuju da promena strukture poreskih prihoda za čak 5% BDP-a u korist porez na dohodak, a po osnovu smanjenja indirektnih poreza, implicira povećanje automatskih stabilizirajućih efekata za svega 0,05% BDP-a.⁷⁴ Međutim, ta promena imala bi negativne efekte na dugoročan privredni rast. Ovakvi rezultati upućuju na zaključak da su mogućnosti za povećanje intenziteta automatskih stabilizatora kroz radikalnu promenu strukture poreskog sistema ograničene. Stoga je potrebno ispitati mogućnosti za povećanje intenziteta automatskih stabilizatora, alternativnim putem, kroz promenu dizajna poreskih oblika koji čine poreski sistem, bez znatnije promene strukture samog sistema.

⁷² Detaljnije o automatskom stabilizirajućem dejstvu javnih rashoda i fiskalnih pravila vidi u: Baunsgaard, T. (2009)

⁷³ Vidi: Van den Noord, P. (2000)

⁷⁴ Vidi: Arnold, J. (2008)

Automatsko stabilizirajuće dejstvo poreza na dohodak je izraženije je u slučaju kada je porez na dohodak progresivan. Tako u uslovima privredne ekspanzije, izazvane šokom na strani tražnje, progresivan porez na dohodak utiče da rast tražnje bude sporiji od rasta dohotka pre oporezivanja, što usporava inflaciju i privrednu aktivnost, dok se u slučaju recesije odvija suprotan, takođe stabilizirajući proces. Međutim, povećanje progresivnosti poreza na dohodak može uticati na nivo fluktuacija makroekonomskih varijabli i preko ponude. Kada dođe do pada BDP-a i dohotka pre oporezivanja, plaćanje poreza po nižoj marginalnoj poreskoj stopi čini pad dohotka posle poreza relativno manjim (u odnosu na pad dohotka pre poreza). Stoga je za očekivati da će u uslovima recesije, kada je dohodak usled smanjenja oporezovan po nižim marginalnim poreskim stopama, doći do rasta ponude radne snage. Ukoliko je do pada privredne aktivnosti došlo usled poremećaja na strani ponude na tržištu radne snage, ovakvo delovanje poreza na dohodak će uticati na ublažavanje pada privredne aktivnosti. Intenzitet automatskog stabilizirajućeg dejstva poreza na dohodak preko uticaja na stranu ponude biće jednak proizvodu elastičnosti ponude radne snage (u odnosu na nadnicu) i promene marginalne poreske stope usled rasta dohotka za jednu jedinicu. Iako gotovo da nema istraživanja fokusiranih isključivo na stabilizirajuće dejstvo poreza na dohodak preko uticaja na ponudu radne snage, rezultati određenih, širih, istraživanja (koja se odnose na SAD) pokazuju da povećanje ukupnog dohotka obveznika za 1% utiče na promenu (u novcu izražene) ponude radne snage za 0,02% do 0,08% BDP-a.⁷⁵ To znači da bi efektuiranjem automatskih stabilizatora na strani ponude inicijalni poremećaj u nivou proizvodnog jaza bio ublažen za 2% do 8%.⁷⁶ Kumulativno posmatrano (sabiranjem efekata i na strani ponude i na strani tražnje), procenjeno je da je automatsko stabilizirajuće dejstvo sistema poreza na dohodak fizičkih lica u SAD toliko da ublažava fluktuacije u nivou privredne aktivnosti za oko 8%, te da se u najvećoj meri duguje progresivnosti sistema oporezivanja.

Dati teorijski okvir ukazuje da se automatsko stabilizirajuće dejstvo može unaprediti povećanjem progresivnosti poreskog sistema, ali ne daje odgovor na pitanje koliko se maksimalno automatski stabilizatori mogu unaprediti povećanjem progresivnosti. Prema empirijskim istraživanjima, povećanje elastičnosti poreza na dohodak u odnosu na nivo privredne aktivnosti (ili proizvodni jaz) za 10%, što se postiže značajnim

⁷⁵ Reč je o novčanom ekvivalentu broja časova rada. Vidi: Auerbach, A., et. al. (2000), str. 17.

⁷⁶ Vidi: Auerbach, A., et. al. (2000)

povećanjem progresivnosti, dovodi do povećanja elastičnosti, kao mere intenziteta automatskog stabilizirajućeg dejstva poreza na dohodak, za svega 0,01% BDP-a.⁷⁷ Iako je reč o prosečnoj vrednosti za sve zemlje članice OECD, mala standardna devijacija ukazuje na to da dobijeni prosečni rezultati adekvatno ilustruju situaciju u velikoj većini zemalja članica. U prilog ovakvim tvrdnjama govore i rezultati drugih istraživanja, prema kojima je automatsko stabilizirajuće dejstvo progresivnih poreza na dohodak i imovinu manje nego što je slučaj sa efektima nekih manje distorzivnih alternativa (kao što je proporcionalno oporezivanje proizvodnje).⁷⁸

Povećanje progresivnosti poreza na dohodak pored stabilizirajućeg dejstva, utiče i na unapređenje vertikalne pravičnosti u oporezivanju, ali se pomenuti pozitivni efekti ostvaruju po cenu gubitka efikasnosti (povećanja viška poreskog tereta, koji raste po kvadratu poreskih stopa). Zbog toga se često osporava politika povećanja automatskog stabilizirajućeg dejstva poreskog sistema kroz povećanja progresivnosti poreza na dohodak, već se akcenat stavlja na povećanje samog poreskog opterećenja.

Efekti promene određenog poreza na intenzitet automatskog stabilizirajućeg dejstva zavise, ne samo od progresivnosti, već i od inicijalnog nivoa poreskog opterećenja, tako da u slučaju kada je inicijalno poresko opterećenje nisko, povećanje poreza utiče na rast intenziteta automatskih stabilizatora, dok u slučaju relativno visokog poreskog opterećenja dalje povećanje poreza neće generisati očekivane dodatne stabilizirajuće efekte. S tim u vezi postavlja se pitanje kritične visine poreskog opterećenja iznad kojeg dalje povećanje poreza ne generiše dodatne očekivane efekte na jačanje automatskih stabilizatora. Iako istraživanja ne daju eksplicitan odgovor na ovo pitanje, moguće je izvući nekoliko relevantnih zaključaka.⁷⁹ Prvo, što su porezi manje progresivni, kritičan nivo poreskog opterećenja će biti viši. Drugo, što je tražnja fleksibilnija u odnosu na automatsko stabilizirajuće dejstvo monetarne i fiskalne politike, to je kritičan nivo poreskog opterećenja veći. Treće, što je privreda otvorenija, kritičan nivo poreskog opterećenja će biti niži. Shodno tome, može se zaključiti da je u malim otvorenim privredama, sa umerenim ili relativno visokim poreskim opterećenjem, kao što je Srbija, mogućnost za povećanje dejstva

⁷⁷ Vidi: Van den Noord, P. (2000)

⁷⁸ Vidi: Wijkander, H., et. al. (2002)

⁷⁹ Buti, M., et. al. (2003)

automatskih stabilizatora kroz povećanje poreza i/ili njihove progresivnosti manja nego u velikim ili autarkičnim privredama. Prema rezultatima relevantnih istraživanja, kritičan nivo poreskog opterećenja za male otvorene privrede (kao što je Srbija) iznosi oko 40% BDP-a, tj. svako značajnije povećanje poreskog opterećenja iznad tog nivoa smanjuje dejstvo automatskih stabilizatora. Na osnovu toga se može zaključiti da pretpostavka o postojanju *trade-off* odnosa između efikasnosti i automatskog stabilizirajućeg dejstva poreza nije univerzalna, već da se u određenim slučajevima (kada je nivo poreskog tereta veći od kritičnog) sniženjem poreskih stopa može uticati na povećanje dejstva automatskih stabilizatora, uz očekivano povećanje efikasnosti (tj. smanjenje viška poreskog tereta).

Bitan problem povezan sa pitanjem povećanja automatskog stabilizirajućeg dejstva poreskog sistema kroz povećanje njegove progresivnosti i/ili visine poreza ogleda se u negativnom dejstvu takve politike na dugoročnu stopu privrednog rasta. Iako se na taj način smanjuju varijacije u kretanju privredne aktivnosti, zbog negativnih uticaja visokih i progresivnih poreza na efikasnost (ponudu i tražnju faktora proizvodnje), to može da dovede do smanjenja dugoročne stope rasta BDP. Tako su najprogresivniji upravo oni porezi koji u najvećoj meri utiču na dinamiku privrednog rasta (npr. porez na dohodak građana), pa bi povećanje njihovog bilansnog značaja i progresivnosti na dugi rok negativno uticalo na dinamiku privrednog rasta.⁸⁰ Iako automatsko stabilizirajuće dejstvo jeste poželjna karakteristika poreskog sistema, ocenjuje se da podešavanje strukture poreskog sistema i pojedinačnih poreskih oblika ne bi trebalo da ima kao ključni cilj maksimizaciju intenziteta automatskih stabilizatora, jer bi troškovi po osnovu gubitka ekonomske efikasnosti verovatno prevazišli koristi od stabilizatornog dejstva, tim pre jer se automatsko stabilizirajuće dejstvo fiskalne politike može obezbediti i odgovarajućim instrumentima na strani javnih rashoda.

⁸⁰ Vidi: Arnold, J. , et. al. (2008)

2. Oporezivanje dohotka fizičkih lica i ekonomska efikasnost

Oporezivanje ekonomske snage lica (fizičkih i pravnih) generiše različite efekte koji se mogu grupisati u direktne i indirektne. U direktne efekte spadaju poreski prihodi koji se oporezivanjem ostvaruju, zatim efekti na preraspodelu dohotka, kao i efekti na kretanje makroekonomskih varijabli, o čemu je bilo reči u prethodnim poglavljima. Međutim, pored ovih, oporezivanje na indirektan način kreira i dodatne ekonomske efekte, utičući na ponašanje poreskih obveznika, usled promene relativnih cena. Prema teoriji ekonomije blagostanja, uslov za ostvarenje Pareto-efikasnosti u alokaciji resursa je da je marginalna stopa supstitucije u potrošnji dva dobra jednaka marginalnoj stopi transformacije u njihovoj proizvodnji, tj. odnosu njihovih relativnih cena. Nakon uvođenja poreza na potrošnju određenog proizvoda njegova cena se povećava za iznos poreza (ili za deo poreza), što utiče na promenu marginalne stope supstitucije. Kako marginalna stopa transformacije ostaje nepromenjena, dolazi do prestanka važenja jednakosti marginalne stope supstitucije i marginalne stope transformacije, čime je narušen uslov za Pareto-efikasnu alokaciju resursa. Ukoliko bi se porez uveo na potrošnju svih proizvoda, što bi dovelo do toga da se cene svih dobara promene za isti procenat, onda ne bi došlo do promene relativnih cena, što bi bilo optimalno.⁸¹

Dovodeći do promene relativnih cena porezi utiču i na promenu ponašanja poreskih obveznika. Tako porez na dohodak utiče na spremnost ljudi da rade, štede, investiraju i preuzimaju rizik. Na taj način porezi dovode do situacije u kojoj se ograničeni resursi ne koriste na najproduktivniji, već na alternativan, manje produktivan, način. Utičući na visinu neto dohotka fizičkog lica (od rada i kapitala) ili na visinu ukupnog troška angažovanja jedinice faktora proizvodnje, porez na dohodak utiče na ponudu faktora proizvodnje i na njihovu tražnju, usled čega dolazi do suboptimalne alokacije resursa (vidi tačku 1.2.1 Glave I ovog rada).

Pod efikasnim oporezivanjem se smatra takva situacija u kojoj uvođenje ili povećanje poreza ne dovodi do smanjenja ukupnog društvenog blagostanja. Shodno tome, oporezivanje se smatra efikasnim, ukoliko je prirast blagostanja svih korisnika dobara koja se finansiraju iz javnih izvora veći ili jednak iznosu poreskih prihoda. Ukoliko je

⁸¹ Pošto se na taj način jedino dokolica ne bi oporezovala, onda bi se jedino relativna „cena“ dokolice, iskazana kao oportunitetni trošak dokolice, u odnosu na cenu drugih dobara, promenila.

pak gubitak korisnosti onih čiji je raspoloživi dohodak umanjen usled oporezivanja veći od vrednosti poreskih prihoda, tj. prirasta korisnosti korisnika javnih rashoda, koji se iz tih poreza finansiraju, javlja se čist gubitak (višak poreskog tereta, tj. mrtvi teret poreza).⁸² Budući da se određeni iznos poreskih prihoda može ostvariti na različite načine, tj. uz različite kombinacije osnovnih elemenata poreza, kao relevantno se nameće pitanje utvrđivanja faktora koji utiču na efikasnost poreza.

U nastavku će biti analizirano pitanje utvrđivanja viška poreskog tereta kao mere efikasnosti poreza na dohodak, sa posebnim osvrtom na utvrđivanje gubitka blagostanja i koncepte merenja viška poreskog tereta, nakon čega će biti dat kratak prikaz empirijskih rezultata prethodnih teorijskih razmatranja u vezi sa utvrđivanjem viška poreskog tereta. Osim toga, biće posebno analizirano i pitanje uticaja poreske evazije na ekonomsku efikasnost poreza na dohodak, s obzirom da je reč o čestoj i bitnoj pojavi, tj. odgovoru na oporezivanje.

2.1 Utvrđivanje viška poreskog tereta kao mere efikasnosti poreza na dohodak

Ekonomska efikasnost predstavlja jedan od osnovnih kriterijuma optimalnog oporezivanja. Stoga pitanje definisanja i merenja efikasnosti u oporezivanju predstavlja osnovu analize optimalnog oporezivanja. Definisanje mere efikasnosti oporezivanja i njegovih determinanti omogućava odgovarajuće podešavanje poreske politike, koje bi za rezultat imalo povećanje te efikasnosti. Ukupan ekonomski teret oporezivanja sastoji se od iznosa poreske obaveze, troškova plaćanja/administriranja poreza i troškova društva po osnovu gubitka blagostanja do kojeg dolazi usled oporezivanja. Gubitak blagostanja zapravo predstavlja smanjenje ekonomske vrednosti usled promene ponašanja obveznika (ka neefikasnijem obliku ponašanja), do kojeg dolazi usled promene cena uzrokovane oporezivanjem. Stoga je alokativna neutralnost oporezivanja pretpostavka efikasnosti, jer alokativno pristrasan režim oporezivanja utiče na promenu relativnih cena, što zatim dovodi do suboptimalne alokacije resursa, utičući da društveno blagostanje bude manje od potencijalnog. Dok prve dve kategorije troškova oporezivanja imaju eksplicitnu i relativno jednostavno merljivu formu, trošak po osnovu gubitka blagostanja nije tako očigledan, zbog čega je njegovo merenje kompleksnije. U teoriji oporezivanja, čiji je razvoj postao

⁸² Diewert, E., et al. (1995), str. 28-29. Uporedi sa: Rosen, H, et. al. (2009). str. 359.

dinamičan u periodu od šezdesetih godina XX veka, merom efikasnosti u oporezivanju smatra se višak poreskog tereta. Iako postoje različiti pristupi definisanju viška poreskog tereta, u zavisnosti od toga na koji način se meri gubitak blagostanja, višak poreskog tereta se najčešće izjednačava sa razlikom između gubitka blagostanja usled oporezivanja i iznosa poreskih prihoda države. Reč je zapravo o neto iznosu za koji je umanjeno blagostanje čitavog društva usled oporezivanja. Višak poreskog tereta kao takav predstavlja izraz ekonomskih troškova nastalih usled distorzivnog delovanja poreza, zbog čega se sistem oporezivanja koji generiše manji višak poreskog tereta smatra efikasnijim.

Značaj adekvatnog utvrđivanja viška poreskog tereta kao mere ekonomske efikasnosti oporezivanja ogleda se u činjenici da bez uključivanja ovog “troška” oporezivanja nije moguće izvršiti adekvatnu analizu opravdanosti različitih javnih politika. Jedan od osnovnih principa efikasnog javnog odlučivanja jeste da sadašnja vrednost koristi od dodatnog dinara javnih rashoda bude veća od sadašnje vrednosti marginalnih troškova finansiranja tog rashoda.⁸³ Tako, ukoliko višak poreskog tereta od npr. poreza na dohodak iznosi 20% poreskih prihoda, to znači da je ukupan ekonomski trošak (gubitak blagostanja) od dodatnog dinara prihoda od poreza na dohodak jednak 1,2 dinara. Stoga ukoliko dodatni dinar javnih rashoda poreskim obveznicima donosi korisnost (rast blagostanja) veći od 1,2 dinara, ekonomski je opravdano uvesti ili povećati porez na dohodak zarad finansiranja tog rashoda, jer će neto rezultat takve politike biti povećanje društvenog blagostanja. U suprotnom, ako je marginalno povećanje blagostanja od jednog dinara javnih rashoda manje od 1,2 dinara (npr. 1,1 dinar), onda je gubitak blagostanja po osnovu oporezivanja (1,2 dinara) veći od povećanja blagostanja usled realizacije javnih rashoda. Iz navedenog proizilazi da je za analizu javnih politika koje podrazumevaju povećanje poreza radi finansiranja određenog dodatnog rashoda relevantno utvrđivanje marginalnog viška poreskog tereta (MEB), kao mere promene viška poreskog tereta usled povećanja poreza za jednu jedinicu (npr. za 1 p.p.). S tim u vezi, marginalni višak poreskog tereta predstavlja razliku između promene viška poreskog tereta (ΔEB) i promene iznosa poreskih prihoda (ΔT).

$$MEB = \Delta EB - \Delta T \quad (2.1)$$

⁸³ Diewert, E., et. al. (1995)

Nakon definisanja marginalnog viška poreskog tereta, moguće je utvrditi i marginalni gubitak blagostanja (MWC) i marginalni trošak finansiranja (MCF), na sledeći način:⁸⁴

$$MWC = \frac{MEB}{\Delta T} = \frac{\Delta EB}{\Delta T} - 1 \quad (2.2)$$

$$MCF = \frac{\Delta EB}{\Delta T} \quad (2.3)$$

Iz jednačina (2.2) i (2.3) proizilazi da je $MCF = MWC + 1$. Za zbirnu ocenu ekonomske opravdanosti poreza i javnih rashoda, relevantna je upravo vrednost marginalnih troškova finansiranja (MCF), jer ona pokazuje za koliko se povećava višak poreskog tereta, kada se poreska stopa poveća za jedan procentni poen. Budući da se Pareto efikasnost na tržištu javnih dobara može ostvariti ako je zbir marginalnih stopa supstitucije jednak marginalnoj stopi transformacije, uvođenje poreza koji dovode do viška poreskog tereta nameće potrebu da se u toj jednakosti granična stopa transformacije ponderiše upravo marginalnim troškovima finansiranja.⁸⁵

Kritike uobičajenih pristupa merenju ekonomske efikasnosti oporezivanja preko utvrđivanja viška poreskog tereta su brojne. One se najčešće zasnivaju na tvrdnji da se primenom savremenih metoda merenja viška poreskog tereta on registruje (kao postojeći), čak i u slučaju kada u stvarnosti nema distorzivnih efekata oporezivanja. Tako npr. kada uvođenje poreza na dohodak ne dovodi do smanjenja ponude radne snage ili kada je kompenzovana elastičnost tražnje jednaka nuli, uvođenje poreza ne dovodi do nastanka viška poreskog tereta. Objašnjenje za ovakvu tvrdnju nalazi se u činjenici da se višak poreskog tereta utvrđuje poređenjem situacije u kojoj se uvodi *ad valorem* porez (npr. na dohodak) sa alternativnom situacijom u kojoj se uvodi paušalni porez.⁸⁶ Kako se iz razloga pravičnosti paušalni porezi gotovo uopšte ne primenjuju u savremenim poreskim sistemima, kritičari standardnih pristupa merenju viška poreskog tereta smatraju da ta merenja nisu relevantna, jer se poređenje vrši sa irelevantnom alternativom. Međutim, i pored kritika koncepta viška poreskog tereta,

⁸⁴ Vidi: Creedy, J. (2003)

⁸⁵ Vidi: Creedy, J. (2003), str. 13.

⁸⁶ Granqvist, R., et. al. (2004)

savremena teorija oporezivanja, u odsustvu bolje alternative, i dalje ekstenzivno koristi ovaj pristup merenju efikasnosti oporezivanja.

2.1.1 Utvrđivanje gubitka blagostanja usled oporezivanja

Polazeći od odgovarajuće definicije, zaključuje se da prvi korak u merenju viška poreskog tereta predstavlja utvrđivanje iznosa za koji je ukupno blagostanje promenjeno pod uticajem poreza. Okosnicu savremene analize viška poreskog tereta predstavlja „Harberdžerov trougao“, prema kojem se gubitak blagostanja meri smanjenjem potrošačevog viška usled oporezivanja, a višak poreskog tereta predstavlja pozitivnu razliku između smanjenja potrošačevog viška i poreskih prihoda.⁸⁷ „Harberdžerov trougao“ se konstruiše polazeći od nekompenzovane (Maršalove) krive ponude i krive tražnje. Problem koji se s tim u vezi javlja je u tome što je merenje viška poreskog tereta zasnovano na Maršalovoj krivi ponude i krivi tražnje, zavisno od redosleda uvođenja poreza (eng. *path dependence problem*).⁸⁸ To znači da je njihova primena u merenju viška poreskog tereta, kada se analizira više od jednog poreskog oblika, ograničena. Ovaj problem se može rešiti ukoliko merenje promene potrošačevog viška bude zasnovano na kompenzovanoj (Hiksovoj) krivi ponude i krivi tražnje.⁸⁹ S tim u vezi, diferencirana su dva pristupa merenju promene blagostanja usled oporezivanja: kompenzovana varijacija i ekvivalentna varijacija.

Hikov potrošačev višak polazi od pretpostavke da se sa promenom cena korisnost (blagostanje) ne menja, jer se polazi od pretpostavljene situacije u kojoj se uvodi određeni porez, ali se adekvatnom politikom javnih rashoda, korisnost potrošača zadržava na nivou pre oporezivanja. Stoga se višak poreskog tereta definiše kao iznos koji država treba da nadoknadi potrošačima, iznad poreskih prihoda, kako bi oni ostali na krivoj indiferentnosti na kojoj su se nalazili pre uvođenja poreza.⁹⁰ Ukupan iznos te naknade naziva se *kompenzovanom varijacijom* promene cena. Kompenzovana varijacija se može iskazati i preko funkcije rashoda⁹¹, definisane uslovom minimiziranja rashoda pri datom nivo cena i uz pretpostavku zadovoljenja datog

⁸⁷ Vidi: Harberger, A. (1964)

⁸⁸ Auerbach, A., et. al. (2002)

⁸⁹ Hiksova kriva tražnje opisuje promenu tražene količine sa promenom cene robe, uz zadržavanje nepromenjenog nivoa korisnosti.

⁹⁰ Vidi: Hines, J., (2007)

⁹¹ Funkcija rashoda (eng. *expenditure function*) predstavlja minimalan nivo rashoda potreban da bi se pri datim cenama dostigla određena kriva indiferentnosti. Vidi: Creedy, J. (2003)

nivoa korisnosti $E(p, \bar{U}) = \min(p \cdot x)$, gde je p cena oporezovanog dobra, a x traženja količina. Ako se sa CV označi kompenzovana varijacija, p_0 - nivo cena pre uvođenja poreza, sa p_1 - nivo cena nakon uvođenja poreza, a \bar{U} nivo korisnosti pre uvođenja poreza, onda se kompenzovana varijacija može iskazati na sledeći način:

$$CV = E(p_1, \bar{U}) - E(p_0, \bar{U}) \quad (2.4)$$

Ukoliko se u analizu uključi i potrošačev dohodak (y_c), a njegova indirektna funkcija korisnosti $V(p, y_c)$ iskaže kao $V(p, y_c) = \max U(x)$, pri čemu je $p \cdot x \geq y_c$, kompenzovana varijacija se može iskazati na sledeći način⁹²:

$$CV(p_0, p_1) = E(p_1, V(p_0, y_c)) - E(p_0, V(p_0, y_c)) = E(p_1, V(p_0, y_c)) - y_c \quad (2.5)$$

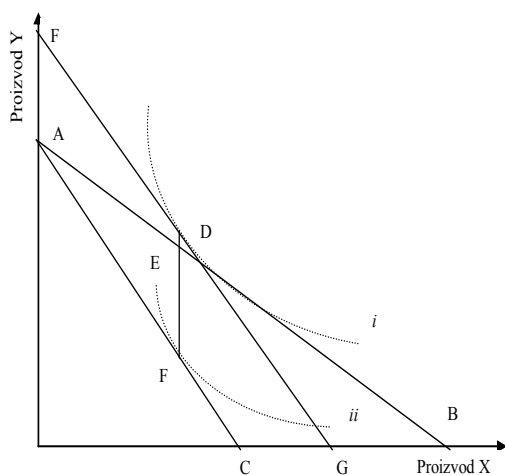
U jednačini (2.5) prvi deo izraza $E(p_1, V(p_0, y_c))$ predstavlja nivo rashoda koji će uz promenjeni nivo cena potrošača zadržati na početnom nivou korisnosti, dok drugi deo izraza $E(p_0, V(p_0, y_c))$ ukazuje na nivo rashoda koji potrošaču obezbeđuje početni nivo korisnosti uz početne cene (pre oporezivanja).

Pretpostavka za važenje jednakosti (2.5) je da je dohodak jednak nivou rashoda koji je postojao pri inicijalnom nivou cena i korisnosti ($y_c = E(p, V(p, y_c))$). Uz datu pretpostavku postaje jasno da je kompenzovana varijacija usled promene cena (do koje dolazi zbog uvođenja poreza), jednaka razlici između funkcije rashoda (kao izraza zadovoljenja potreba) koju bi potrošač trebalo da ostvari pri novom nivou cena (uz zadržavanje pređašnjeg nivoa blagostanja) i njegovog dohotka, koji je jednak njegovoj funkciji rashoda ostvarivanoj pre promene cena i uz inicijalni nivo blagostanja.

Kompenzovana varijacija se može i grafički predstaviti (Grafikon 5). Kriva AB na Grafikonu 5. označava početno budžetsko ograničenje (pre promene cena), a kriva AC krivu budžetskog ograničenja nakon promene cena (usled uvođenja poreza na proizvod X). Očigledno je da je uvođenje poreza indukovalo smanjenje korisnosti potrošača, jer je on sa krive indiferentnosti i , sišao na krivu indiferentnosti ii . Iznos

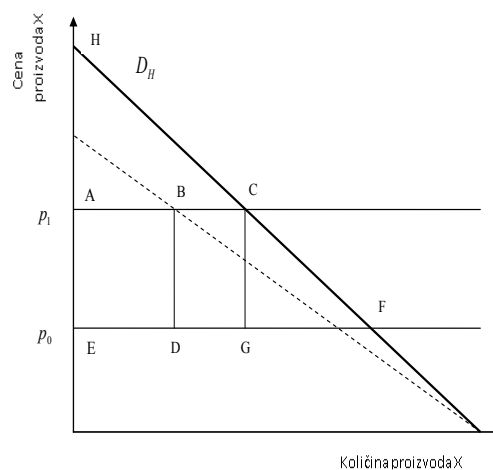
⁹² Auerbach, A. (1985)

(FD) koji bi on trebalo da dobije da bi se vratio (ili zadržao) na krivi indiferentnosti i predstavlja kompenzovanu varijaciju. Kako je FE jedinični iznos poreskih prihoda od uvođenja poreza na proizvod X, višak poreskog tereta jednak je razlici kompenzovane varijacije i poreskih prihoda, što znači da je na Grafikonu 5. višak poreskog tereta jednak rastojanju ED.



Grafikon 5. Merenje viška poreskog tereta preko kompenzovane varijacije cena

Izvor: Creedy (2003) i Auerbach (1985)



Grafikon 6. Merenje viška poreskog tereta preko Hiksove krive tražnje i kompenzovane varijacije

Izvor: Creedy (2003) i Auerbach (1985)

U cilju izračunavanja iznosa viška poreskog tereta, isti je moguće izraziti kao površinu, pomoću koncepta Hiksovog potrošačevog viška (što je prikazano na Grafikonu 6.). Tako nakon uvođenja poreza na proizvod X, njegova cena raste sa p_0 na p_1 . Ako je sa D_H označena Hiksova kriva tražnje, a sa D_M Maršalova kriva tražnje, onda uvođenje poreza utiče na smanjenje potrošačevog viška sa EFH na ACH, što znači da je gubitak potrošačevog viška jednak površini ACFE. Kako je poreski prihod jednak površini ACGE, višak poreskog tereta je jednak razlici gubitka potrošačevog viška i poreskih prihoda, što je jednako površini trougla CGF. Budući da je površina trougla jednaka polovini proizvoda osnovice i visine ($(1/2) \times GF \times CG$), pri čemu je GC jednako iznosu poreza ($p_0 \times t$)⁹³, a GE jednako promeni tražene količine ΔX , višak poreskog tereta se može izračunati na sledeći način:

$$EB_{CV} = \frac{1}{2}(\Delta X)(p_0 t) \quad (2.6)$$

⁹³ p_0 je cena pre poreza, a t poreska stopa koja se primenjuje na cenu pre poreza.

Ako je Hiksova elastičnost tražnje (u tački) označena sa $\eta_0 = \frac{P}{X} \frac{\Delta X}{\Delta P}$, onda promena cene za ΔP dovodi do promene tražene količine za iznos jednak proizvodu početne tražnje, koeficijenta elastičnosti tražnje i iznosa poreza usled kojeg dolazi do promene cena ($\Delta X = |\eta_0| X_0 t$). Zamenom ove jednakosti u formulu (2.6), dobija se da je višak poreskog tereta utvrđen preko kompenzovane varijacije cene jednak:

$$EB_{CV} = \frac{|\eta_0|}{2} (X_0 P_0) t^2 \quad (2.7)$$

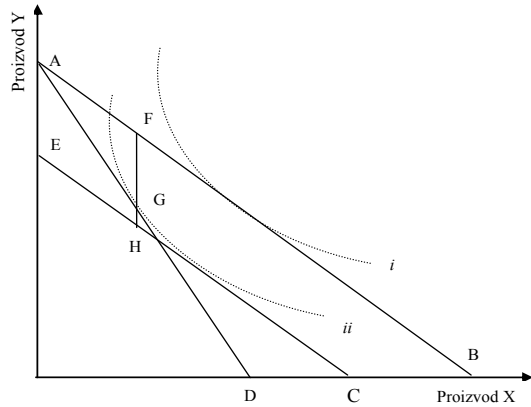
Drugi pristup merenju promene blagostanja usled oporezivanja zasnovan je na utvrđivanju *ekvivalentne varijacije*, koja se definiše kao maksimalan iznos kojeg bi obveznik poreza bio spreman da se odrekne kako bi izbegao promenu cena do koje dolazi usled oporezivanja.⁹⁴ Polazeći od indirektna funkcije korisnosti ($V(p, y_c)$) i funkcije rashoda, ekvivalentna varijacija (EV) se može predstaviti na sledeći način:

$$EV(p_0, p_1) = E(p_1, V(p_1, y_c)) - E(p_0, V(p_1, y_c)) = y_c - E(p_0, V(p_1, y_c)) \quad (2.8)$$

Višak poreskog tereta, (što je na Grafikonu 7. predstavljeno rastojanjem GH), meren preko ekvivalentne varijacije cena jednak je razlici između ekvivalentne varijacije (kao mere gubitka blagostanja usled oporezivanja – rastojanje FH), i poreskih prihoda koje država oporezivanjem ostvaruje (rastojanje FG).

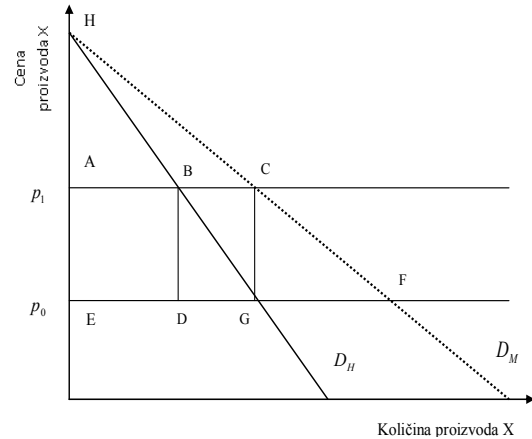
Kao što je navedeno, izračunavanje viška poreskog tereta preko krive tražnje polazi od toga da je višak tereta jednak razlici između gubitka Hiksovog potrošačevog viška (površina ABGE na Grafikonu 8.) i poreskih prihoda (ABDE). Stoga se zaključuje da je višak poreskog tereta jednak površini trougla BGD.

⁹⁴ Creedy, J. (2003)



Grafikon 7. Merenje viška poreskog tereta preko ekvivalentne varijacije

Izvor: Creedy (2003) i Auerbach (1985)



Grafikon 8. Merenje viška poreskog tereta preko Hiksove krive tražnje i ekvivalentne varijacije

Izvor: Creedy (2003) i Auerbach (1985)

Postupak izračunavanja viška poreskog tereta preko ekvivalentne varijacije (EB_{EV}) je sličan kao u slučaju obračuna preko kompenzovane varijacije. Tako je površina trougla BGD jednaka polovini proizvoda promene tražene količine usled promene cene (GD) i iznosa promene cene (BD). Promena tražene količine definisana je koeficijentom cenovne elastičnosti tražnje u određenoj tački (η_1) pri nivou korisnosti ii . Ako je iznos poreza iskazanog kao procenat cene sa porezom (p_1) označen sa τ_g , onda se promena tražene količine utvrđuje na sledeći način: $\Delta X = |\eta_1| X_1 \tau_g$. U tom slučaju, višak poreskog tereta obračunat preko ekvivalentne varijacije je jednak:⁹⁵

$$EB_{EV} = \frac{|\eta_1|}{2} (X_1 P_1) \tau_g^2 \quad (2.9)$$

Iz jednačina (2.7) i (2.9) proizilazi da oba pristupa utvrđivanju gubitka blagostanja usled oporezivanja (kompenzovana i ekvivalentna varijacija) upućuju na zaključak da je višak poreskog tereta jednak polovini proizvoda Hiksove cenovne elastičnosti tražnje, inicijalne vrednosti potrošnje i kvadrata poreske stope.

⁹⁵ Veza između poreske stope koja se primenjuje na cenu bez poreza (t_n) i poreske stope koja se

primenjuje na cenu sa porezom (τ_g) je sledeća: $\tau_g = \frac{t_n}{(1 + t_n)}$

Prednost merenja viška poreskog tereta putem ekvivalentne varijacije u odnosu na merenje viška tereta preko kompenzovane varijacije ogleda se u tome što sistem oporezivanja koji odbacuje najniži nivo viška poreskog tereta merenog preko ekvivalentne varijacije osigurava najveći mogući nivo potrošačkog viška (uz dati nivo poreskih prihoda).⁹⁶ Zbog toga će u nastavku biti prezentovana analiza teorijskih koncepata merenja viška tereta poreza na dohodak zasnovanih upravo na ekvivalentnoj varijaciji.

2.1.2 Koncepti merenja viška tereta poreza na dohodak

Teorijski koncepti merenja viška tereta poreza na potrošnju dobara mogu se primeniti i na analizu efikasnosti poreza na faktore proizvodnje. Uvođenje poreza na dohodak generiše različite distorzivne efekte. Zbog činjenice da porez na dohodak od rada predstavlja najznačajniju komponentu sistema poreza na dohodak građana, teorijska analiza efikasnosti ovog poreskog oblika najčešće se vrši na primeru oporezivanja zarada zaposlenih. Pri tome se distorzivno dejstvo poreza na dohodak od rada najčešće analizira kroz prizmu uticaja poreza na ponudu radne snage (iako je to samo jedan od distorzivnih efekata). Ako pojedinac na raspolaganju ima ukupno vreme (\tilde{L}), koje može da raspodeli na rad (h) i dokolicu ($\tilde{L} - h$), pri čemu od rada ostvaruje fiksnu bruto zaradu (W), onda uvođenje poreza na dohodak od rada po stopi t_w , smanjuje neto zaradu zaposlenog na $W(1-t_w)$. Budući da odluka pojedinca o tome da li će i koliko sati raditi zavisi od njegove neto zarade, može se očekivati da će uvođenje poreza na dohodak uticati na pojedinca, tako da on smanji vreme koje provodi radeći (h), a da poveća dokolicu ($\tilde{L} - h$). Pre uvođenja poreza na dohodak jedan čas dokolice ga je koštao W dinara, a nakon uvođenja poreza na dohodak dokolica ga košta svega $W(1-t_w)$. U ovom slučaju je reč o efektu supstitucije rada dokolicom. Međutim, uvođenje poreza na dohodak utiče i na smanjenje raspoloživog dohotka poreskog obveznika, zbog čega on mora da radi više da bi zadržao pređašnji nivo korisnosti (reč je o efektu dohotka). Kumulativno dejstvo poreza na dohodak na ponudu radne snage predstavljaće rezultantu efekta dohotka i efekta supstitucije.

Kao i u opštem slučaju, koncept efikasnosti poreza na dohodak moguće je analitički predstaviti preko funkcije rashoda. Polazeći od pretpostavke da funkcija rashoda pre

⁹⁶ Vidi: Hines, J. (2007)

uvođenja poreza ima oblik $m_0 = E(p_0, U_0)$, a nakon uvođenja poreza na dohodak $m_1 = E(p_1, U_1)$, onda se efekat uvođenja poreza na nivo blagostanja kroz smanjenje dohotka (efekat dohotka) može iskazati kao $m_0 - m_1$. S druge strane, efekat promene relativnih cena na nivo blagostanja (efekat supstitucije) se u opštem slučaju može iskazati na sledeći način:

$$E(p_1, U_1) - E(p_0, U_1) = m_1 - E(p_0, U_1) \quad (2.10)$$

Ako se ekvivalentna varijacija iskazuje kao $EV = E(p_0, U_0) - E(p_1, U_1)$ i toj jednačini se doda i oduzme $E(p_1, U_1)$, onda ekvivalentna varijacija dobija sledeći oblik:⁹⁷

$$\begin{aligned} EV &= \{E(p_1, U_1) - E(p_0, U_1)\} + \{E(p_0, U_0) - E(p_1, U_1)\} = \\ &= \{m_1 - E(p_0, U_1)\} + \{m_0 - m_1\} \end{aligned} \quad (2.11)$$

Analogno tome, funkcija rashoda može se definisati i kao iznos dohotka potreban da se dostigne određena kriva indiferentnosti U , uz neto zaradu od $w = W(1 - t_w)$, tako da dobija oblik $M(w, U)$. Posledično, ekvivalentna varijacija usled uvođenja poreza na dohodak može imati sledeću formu:⁹⁸

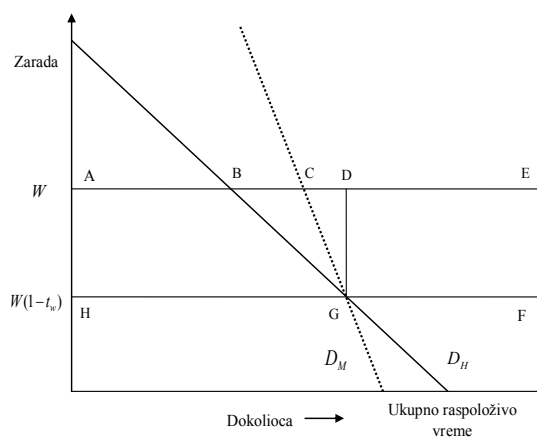
$$EV = \{M_1 - M(w_0, U_1)\} + \{M_0 - M_1\} \quad (2.12)$$

Prvi deo izraza u jednačini (2.12) predstavlja efekat supstitucije, a drugi deo efekat dohotka. Nakon definisanja ekvivalentne varijacije višak tereta poreza na dohodak može se utvrditi kao razlika između ekvivalentne varijacije i prihoda od poreza na dohodak.

Način obračuna viška tereta poreza na dohodak moguće je izvesti iz grafičkog prikaza viška tereta kao odgovarajuće površine. S tim u vezi, moguća su dva komplementarna pristupa za utvrđivanje viška tereta poreza na dohodak: preko krive tražnje za dokolicom i preko krive ponude radne snage.

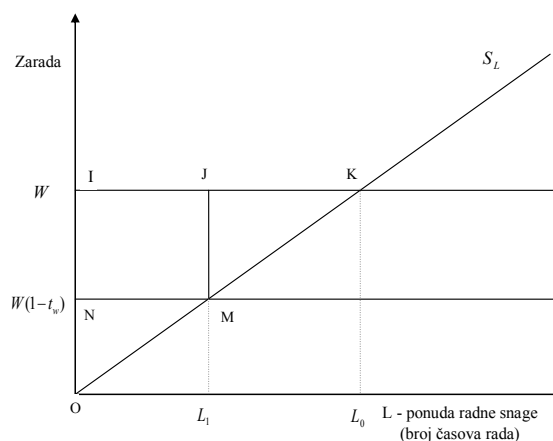
⁹⁷ Vidi: Creedy, J. (2003)

⁹⁸ Vidi: Creedy, J. (2003)



Grafikon 9. Merenje viška tereta poreza na dohodak preko Hiksove krive tražnje za dokolicom

Izvor: Creedy (2003) i Auerbach (1985)



Grafikon 10. Merenje viška tereta poreza na dohodak preko krive ponude radne snage

Izvor: Creedy (2003) i Auerbach (1985)

Na Grafikonu 9. prikazana je Hiksova kriva tražnje za dokolicom (D_H), prema kojoj učešće časova dokolice u ukupnom raspoloživom vremenu obveznika raste kako neto zarada opada (zbog rasta poreske stope). Ukupno raspoloživo vreme jednako je razlici između 24 časa i vremena provedenog u spavanju i pretpostavlja se da je pojedinac pre uvođenja poreza, pri dovoljno visokoj zaradi W , celokupno raspoloživo vreme provodio radeći. Nakon uvođenja poreza na zaradu po stopi t_w , neto zarada obveznika opada sa W , na $W(1-t_w)$, i dolazi do povećanja blagostanja pojedinca zbog toga što cena dokolice relativno opada, što je predstavljeno površinom $ABGH$ na Grafikonu 9. (efekat supstitucije). Istovremeno, uvođenje poreza na dohodak dovodi do smanjenja ukupnog dohotka, koji je inicijalno predstavljen površinom $AEFH$. Shodno tome, ekvivalentna varijacija je jednaka razlici između ukupnog dohotka ($AEFH$) i dobitka na blagostanju usled smanjenja relativne cene dokolice ($ABGH$), što je jednako površini $BEFG$. Poreski prihod je jednak proizvodu broja časova rada (GF) i poreza po radnom času (EF), što predstavlja površinu $DEFG$. Shodno tome, pozitivna razlika između ekvivalentne varijacije ($BEFG$) i poreskog prihoda ($DEFG$) predstavlja višak tereta poreza na dohodak, koji je na Grafikonu 9. predstavljen površinom trougla BDG .

Alternativno, višak tereta poreza na dohodak od rada se može meriti i preko krive ponude radne snage. Tako uvođenje poreza na zaradu po stopi t smanjuje neto zaradu,

a samim tim i ponudu radne snage sa L_0 na L_1 (Grafikon 10.). Usled toga, radnikov višak⁹⁹ se smanjuje sa IKO na NMO, što znači da je gubitak radnikovog blagostanja (ekvivalentna varijacija) jednak površini IKMN. Kako je poreski prihod jednak površini IJMN, višak tereta poreza na dohodak od rada jednak je površini trougla JKM (IKMN-IJMN).

Kod oba načina merenja viška tereta polazi se od istih pretpostavki (zarada, poreska stopa, relativne cene rada i dokolice, i dr.). Stoga se može smatrati da su površine trouglova JKM i BDG jednake. Površina trougla JKM jednaka je polovini proizvoda njegove osnovice (JK) i visine (JM).¹⁰⁰ Rastojanje JK jednako je promeni broja časova rada poreskog obveznika (Δh), a visina trougla JM je jednaka iznosu poreza po radnom času ($t_w w$).¹⁰¹ Elastičnost ponude rada u odnosu na neto zaradu (ε_s) može se iskazati na sledeći način:¹⁰²

$$\varepsilon_s = \frac{\Delta h}{\Delta w} \frac{w}{h} = \frac{w(1-t_w)}{h_1} \frac{\Delta h}{wt_w} \quad (2.13)$$

Iz jednačine (2.13) sledi:

$$\Delta h = \varepsilon_s h_1 \frac{wt}{w(1-t_w)} = \varepsilon_s h_1 \frac{t_w}{1-t_w} \quad (2.14)$$

Shodno tome, polazeći od definicije viška tereta poreza na dohodak (mereno

⁹⁹ Razlika između cene po kojoj radnik radi, tj. stvarne neto zarade (predstavljene horizontalnom linijom na nivou neto zarade) i minimalne neto zarade po kojoj je radnik spreman da radi (predstavljene krivom ponude radne snage).

¹⁰⁰ Osnovicu trougla JKM predstavlja promena broja časova rada, a osnovicu trougla BDG promena broja časova dokolice. Kako dokolica i rad predstavljaju jedina dva moguća oblika raspodele ukupnog raspoloživog vremena, onda je promena broja časova rada jednaka promeni broja časova dokolice, što znači da su osnovice ova dva trougla jednake. Isto tako, visine ova dva trougla su jednake, jer se u oba slučaja polazi od inicijalne zarade w_0 i uvodi porez po radnom času t .

¹⁰¹ Kako je $w_1 = w_0(1-t_w)$, onda je $tw_0 = w_1 \frac{t_w}{1-t_w} = w_1 \tau_w$, pri čemu je t_w stopa poreza na dohodak

primenjena na osnovicu pre oporezivanja, a τ_w stopa poreza na dohodak koja se primenjuje na osnovicu posle oporezivanja.

¹⁰² Pošto se merenje viška tereta vrši na osnovu ekvivalentne varijacije, merenje elastičnosti se vrši u odnosu na broj časova rada i neto zaradu nakon oporezivanja.

ekvivalentnom varijacijom), dobija se sledeći izraz za njegov obračun:

$$EB_{EV} = \frac{1}{2} t_w w(\Delta h) = \frac{1}{2} W \frac{t_w}{1-t_w} |\varepsilon_S| h_1 \frac{t_w}{1-t_w} = \frac{1}{2} |\varepsilon_S| h_1 W \left(\frac{t_w}{1-t_w} \right)^2 = \frac{1}{2} |\varepsilon_S| h_1 W \tau_w^2 \quad (2.15)$$

Iz jednačine (2.15) u kojoj je prikazana formula za obračun viška tereta poreza na dohodak od rada proizilazi bitan zaključak za definisanje teorijskih determinanti efikasnosti poreza na dohodak. Reč je o tome da veća elastičnost ponude rada u odnosu na neto nadnicu, proširenje poreske osnovice i povećanje poreske stope negativno utiču na ekonomsku efikasnost oporezivanja dohotka. Međutim, kako višak poreskog tereta direktno srazmeran kvadratu poreske stope, a proporcionalno srazmeran širini poreske osnovice, zaključuje se da je negativan uticaj visine poreske stope na ekonomsku efikasnost oporezivanja dohotka veći od uticaja širine poreske osnovice. Shodno tome, oporezivanje šire definisane poreske osnovice (oporezivanje dohotka) po nižoj poreskoj stopi predstavlja ekonomski efikasnije rešenje u odnosu na oporezivanje uže definisane poreske osnovice po višoj poreskoj stopi (iako obe alternative impliciraju isti nivo poreskih prihoda). Osim toga, kada je ponuda rada savršeno neelastična višak poreskog tereta će biti jednak nuli (pod pretpostavkom da ceo poreski teret snose zaposleni). Stoga je, pod ostalim nepromenjenim uslovima, ekonomski efikasnije oporezivati one vrste dohodaka kod kojih je cenovna elastičnost ponude niža. Empirijska istraživanja pokazuju da je elastičnost ponude radne snage manja od elastičnosti ponude kapitala (pre svega zbog veće mobilnosti kapitala), iz čega proizilazi zaključak da je ekonomski efikasnije oštrije oporezovati dohodak od rada, što i jeste slučaj kod dualnog i sintetičkog modela oporezivanja dohotka građana. Navedeni konceptualni okvir utvrđivanja viška tereta poreza na dohodak predstavlja osnovu pokušaja utvrđivanja stvarnog iznosa viška tereta poreza na dohodak na osnovu empirijskih podataka.

2.1.3 Procena viška tereta poreza na dohodak u empirijskim istraživanjima

Okosnicu savremenih empirijskih istraživanja usmerenih na merenje viška poreskog tereta čini rad Artura Harberdžera (1964) u kojem je teorijski formulisan način merenja viška tereta, te na njegovim kasnijim radovima koji predstavljaju pokušaj merenja viška poreza na dohodak i poreza na kapital u SAD. Nakon toga, vršeno je

više parcijalnih, empirijskih istraživanja distorzivnih efekata oporezivanja na ponudu radne snage, štednju, potrošnju i dr.

Zbog bilansnog značaja poreza na dohodak, pitanje distorzivnog delovanja ovog poreza bilo je predmet posebne pažnje u brojnim istraživanjima, pre svega u SAD. Najbitnija istraživanja distorzivnih efekata poreza na dohodak u fokusu su imala pre svega uticaj poreza na dohodak na ponudu radne snage. Rezultati tih istraživanja su pokazali da je višak tereta poreza na dohodak u SAD (sredinom osamdesetih godina XX veka) iznosio između 9% i 16% prihoda od poreza na dohodak, tj. ukupno 19 milijardi dolara (oko 1,3% BDP-a).¹⁰³ Istraživanja sprovedena na Novom Zelandu ukazuju da višak tereta poreza na dohodak od rada u ovoj zemlji iznosi oko 18% prihoda od poreza na dohodak (što je rast od 5 procentnih poena u odnosu na period od 20 godina pre pomenutog istraživanja).¹⁰⁴ Navedena empirijska istraživanja potvrdila su teorijske tvrdnje da višak poreskog tereta zavisi od visine poreske stope (raste po kvadratu poreske stope), ali i od strukture tržišta (elastičnosti tražnje) i mobilnosti faktora proizvodnje (što je mobilnost veća, veći su i potencijalni distorzivni efekti uvođenja/povećanja poreza).

Iako se često polazi od pretpostavke da se najintenzivniji distorzivni efekti oporezivanja ostvaruju preko uticaja na ponudu radne snage, značajni negativni efekti poreza na dohodak se ostvaruju i preko negativnog uticaja na ljudski kapital (ulaganje u obrazovanje i obuku). Sprovedene statičke analize viška poreskog tereta (u jednoj godini, uz pretpostavku da je ljudski kapital egzogena varijabla) ukazuju da višak tereta poreza na dohodak iznosi oko 5% prihoda od poreza na dohodak. Nasuprot tome, dinamička istraživanja (koja se odnose na čitav životni ciklus, što znači da ljudski kapital postaje endogena varijabla na koju poreski sistem može da utiče) pokazuju da višak tereta poreza na dohodak varira od 15% (u slučaju primene niske poreske stope), do 80% (u slučaju primene visoke poreske stope).¹⁰⁵ Ovako velika razlika u visini poreskog tereta dobijena u statičkom i dinamičkom modelu pokazuju da zanemarivanje uticaja oporezivanja dohotka na akumulaciju ljudskog kapitala (ulaganje u obrazovanje i obuku) može da dovede do značajnog potcenjivanja ukupnog viška poreskog tereta.

¹⁰³ Browning, E. (1976). Detaljnije o merenju viška tereta poreza na dohodak od kapitala vidi Feldstein, M. (1978), a o merenju viška tereta poreza na potrošnju vidi King, M. (1983)

¹⁰⁴ Diewert, E., et. al. (1995).

¹⁰⁵ Driffil, J., et. al. (1983)

Tabela 1. Višak tereta poreza na dohodak u modelu životnog ciklusa (prihoda od poreza na dohodak) (%)

	Ukupan višak tereta poreza na dohodak	Višak poreskog tereta (fiksna ponuda radne snage)	Višak poreskog tereta (fiksni ljudski kapital)
Niske stope poreza na dohodak	15%	8-14%	2-3%
Visoke stope poreza na dohodak	80%	52-118%	10-15%

Izvor: Prema Driffil, J., et. al. (1983)

U prilog ovoj tvrdnji govore i drugi rezultati empirijskih istraživanja prikazani u Tabeli 1. Prema tim istraživanjima, neuključivanje u analizu uticaja oporezivanja na ponudu radne snage (pretpostavka o fiksnoj ponudi rada) neće znatno uticati na utvrđeni iznos viška poreskog tereta. Nasuprot tome, ukoliko se u obzir ne uzme uticaj oporezivanja na ulaganje u ljudski kapital (ljudski kapital se smatra fiksnom, egzogenom varijablom), višak tereta poreza na dohodak pri nižim poreskim stopama može biti i višestruko potcenjen.

Rezultati ovog, kao i drugih empirijskih istraživanja ukazuju da je pri utvrđivanju viška tereta poreza na dohodak *conditio sine qua non* tačnosti rezultata upravo registrovanje i kvantifikacija svih bitnih distorzivnih efekata poreza na dohodak. Tako je u slučaju merenja viška tereta poreza na dohodak potrebno u obzir uzeti i utvrditi marginalne efekte poreza na dohodak na broj časova rada, intenzitet rada, akumulaciju znanja i veština (ulaganje u ljudski kapital), odluku o trenutku penzionisanja kao i formi štednje i sl. Postupak istraživanja koji bi podrazumevao utvrđivanje i kvantifikaciju svih pomenutih distorzivnih efekata poreza na dohodak bi očigledno bio vrlo složen. Stoga savremena istraživanja usmerena na kumulativno utvrđivanje distorzivnih efekata poreza na dohodak (a preko njih i na višak poreskog tereta) uzimaju oporezivi dohodak kao zavisnu varijablu, a ne druge pojedinačne varijable (ponuda radne snage, ulaganje u ljudski kapital i dr.). U osnovi ovakvog pristupa stoji pretpostavka da visina oporezivog dohotka predstavlja najbolju (agregatnu) sliku svih pomenutih efekata oporezivanja (promene broja časova rada, štednje, ulaganja u obrazovanje i obuku i sl.).

Oporezivi dohodak predstavlja razliku između ukupnog dohotka poreskog obveznika i različitih standardnih i nestandardnih odbitaka, pri čemu odobravanje tih odbitaka dovodi do nastanka ekonomskih distorzija, čiji intenzitet zavisi, između ostalog, i od visine granične poreske stope. Tako se analiza uticaja visine poreske stope na visinu

oporezivog dohotka zasniva na pretpostavci da zaposleni ima maksimalno godišnje na raspolaganju određeni broj sati (\tilde{L}), od kojih deo ($\tilde{L} - l$) provodi radeći, uz zaradu po satu (W), koja je oporezovana po poreskoj stopi (τ_w), ostatak vremena l provodeći u dokolici, a svoj dohodak troši na tri dobra (x_1, x_2, x_3), pri čemu rashodi na prvo dobro (x_1) ne mogu da se odbiju od oporezivog dohotka, rashodi na drugo dobro (x_2) mogu da se odbiju u celosti od oporezivog dohotka, a rashodi na treće dobro (x_3) se mogu odbiti delimično (u iznosu od φ procenata).¹⁰⁶ Pod tim pretpostavkama njegova kriva budžetskog ograničenja dobija sledeći oblik:¹⁰⁷

$$p_1x_1 + p_2x_2(1 - \tau_w) + p_3x_3(1 - \varphi\tau_w) + W(1 - \tau_w)l \leq W(1 - \tau_w)\tilde{L} \quad (2.16)$$

Jednostavnom transformacijom jednačine (2.16), može se utvrditi oporezivi dohodak pojedinca (desna strana jednačine (2.11)):

$$\frac{p_1x_1 + (1 - \varphi)p_3x_3}{1 - \tau} \leq W(\tilde{L} - l) - p_2x_2 - \varphi p_3x_3 \quad (2.17)$$

Polazeći od izraza za oporezivi dohodak (jednačina (2.17)), može se zaključiti da više stope poreza na dohodak (od rada) dovode do rasta viška poreskog tereta, jer deluju distorzivno na strukturu potrošnje pojedinca, budući da u većoj meri menjaju relativne cene tri pomenuta dobra (destimulišući potrošnju dobra x_1 , delimično u korist dobra x_3 , a još više u korist dobra x_2). Kada su marginalne poreske stope niže, manja je i promena relativnih cena.

Na osnovu navedene teorijske postavke sprovedena su brojna empirijska istraživanja sa ciljem da se proceni elastičnost oporezivog dohotka u odnosu na poresku stopu u SAD. Zajednički rezultat svih tih istraživanja je konstatacija da oporezivi dohodak jeste elastičan u odnosu na poresku stopu, tj. da promena visine poreske stope značajno utiče na visinu oporezivog dohotka. Razlike u rezultatima se odnose pre svega na vrednosti te elastičnosti. Tako se u nekim empirijskim istraživanjima tvrdi

¹⁰⁶ Pri čemu su svako od dobara ima utvrđenu cenu (p), a lice svoje vreme raspodeljuje na rad i dokolicu (l)

¹⁰⁷ Vidi: Auerbach, A., et. al. (2002)

da je elastičnost oporezivog dohotka u odnosu na poresku stopu blizu jedinici, dok druga istraživanja pokazuju da ta elastičnost jeste visoka, ali da je manja od jedinice.¹⁰⁸ Ovakvi rezultati upućuju na zaključak da su distorzivni efekti poreza na dohodak u SAD, a samim tim i njihov višak tereta, značajni. Osim toga, prema rezultatima tih istraživanja elastičnost oporezivog dohotka u odnosu na poresku stopu je veća kod lica sa visokim dohotkom u odnosu na lica sa srednjim ili niskim nivoom dohotka. Shodno tome, može se zaključiti da distorzivni efekti poreza na dohodak rastu sa rastom marginalne poreske stope i da samim tim raste i višak poreskog tereta, što predstavlja i empirijsku potvrdu pomenutih teorijskih koncepata utvrđivanja poreskog tereta. Kako rezultati ovih istraživanja ukazuju i na to da je elastičnost oporezivog dohotka u odnosu na promenu poreske stope veća od elastičnosti broja časova rada (ponude radne snage) u odnosu na oporezivi dohodak, zaključuje se da postoji rizik da analiza viška tereta poreza na dohodak putem izolovanog utvrđivanja efekata poreza na promenu ponude radne snage, bez uzimanja u obzir ostalih distorzivnih efekata, potceni procenu ukupnog iznosa viška poreskog tereta.

Iako opisani pristup utvrđivanju viška tereta poreza na dohodak dominira u savremenim istraživanjima, potrebno je napomenuti da i on ima određene nedostatke, zbog čega se i rezultati istraživanja zasnovani na pomenutom konceptu moraju uzeti sa određenom rezervom. Prvo, u analizi je potrebno posmatrati elastičnost sadašnje vrednosti oporezivog dohotka u odnosu na poresku stopu, zbog rizika utaje poreza kroz odlaganje njegovog plaćanja. Drugo, promena oporezivog dohotka usled promene poreske stope odslikava kumulativni efekat oporezivanja (uključujući i efekte poreske reforme na povećanje raspoloživog dohotka, kao i efekte na njegovo smanjenje). Tako je moguće da usled povećanja marginalne stope poreza na dohodak od rada preduzetnik odluči da dohodak na tržištu ostvaruje i registruje preko društva kapitala, što umanjuje njegov lični oporezivi dohodak. U tom slučaju će analiza viška tereta zasnovana na elastičnosti oporezivog dohotka izvesno preceniti negativne efekte rasta poreske stope na oporezivi dohodak, jer će pojedinac deo svog dohotka prebaciti na društvo kapitala u njegovom vlasništvu.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Vidi: Feldstein, M. (1995), Auten, G., et. al. (1994) i Moffit, R., et. al. (2000)

¹⁰⁹ Detaljnije o nedostacima pristupa merenju distorzivnih efekata poreza na dohodak preko elastičnosti oporezivog dohotka u odnosu na poresku stopu vidi: Aurebach, A. (2002)

2.2 Uticaj poreske evazije na ekonomsku efikasnost poreza na dohodak

Nedostaci utvrđivanja viška poreskog tereta putem merenja elastičnosti oporezivog dohotka u odnosu na poresku stopu ukazuju na potrebu da se teorijski okvir za što precizniju analizu viška poreskog tereta proširi, kako bi se u obzir uzela i činjenica da obveznici često menjaju svoje ponašanje kako bi na (ne)legitiman način umanjili svoju poresku obavezu. Tako dolazi do promene forme nagrađivanja zaposlenih (npr. povećanjem neoporezovanih oblika primanja, kao što su plaćanje premije privatnog zdravstvenog osiguranja i/ili dopunskog privatnog penzijskog plana i sl.) ili do promene obrazaca ponašanja (kupovina kuće umesto iznajmljivanja) u cilju umanjnja poreske obaveze. Stoga činjenica da određeni oblici nagrađivanja ili potrošnje uživaju povlašćeni poreski tretman u odnosu na opšti režim dovodi do narušavanja relativnih cena. Zato se smatra da promene ponašanja u tom smislu ("izbegavanje poreza") mogu za rezultat imati povećanje viška poreskog tereta. Pored izbegavanja poreza, koje je legalno, ekonomski agenti često pribegavaju nelegalnim aktivnostima usmerenim na smanjenje poreske obaveze, što se naziva poreskom evazijom.¹¹⁰ Osim toga, smanjenje poreskog opterećenja je moguće i putem korišćenja zakonom propisanih poreskih olakšica ili promenom strukture potrošnje/dohodaka u korist roba/dohodaka koji su oporezivi po nižoj poreskoj stopi, što predstavlja poreski rashod. Budući da je od tri navedena mehanizma (poreska evazija, izbegavanje poreza i poreski rashodi) za ostvarenje poreskih ušteda jedino poreska evazija nezakonita i da stvara najveće distorzivne efekte, u ovom radu će se analiza uglavnom fokusirati na pitanje poreske evazije, ali će u određenim delovima u analizu biti uključeno i pitanje izbegavanja poreza, jer i te aktivnosti dovode do gubitka efikasnosti.

U nastavku će prvo biti dat prikaz osnovnog teorijskog okvira za analizu poreske evazije i viška tereta po osnovu poreske evazije, nakon čega će se analizirati pitanje merenja uticaja poreske evazije na višak poreskog tereta.

¹¹⁰ Potreba za diferenciranjem pojma izbegavanja poreza (eng. *tax avoidance*) i poreske evazije (eng. *tax evasion*) proizilazi iz razlike u pogledu zakonitosti tih aktivnosti. Iako izraz "izbegavanje poreza" ima prizvuk nelegalnih aktivnosti, u ovom radu će se ta sentence koristiti za opis legalnih aktivnosti na smanjenju poreske obaveze.

2.2.1 Teorijska analiza evazije poreza na dohodak

Pozitivna i normativna analiza ekonomskih efekata oporezivanja dohotka građana, kao i teorija optimalnog oporezivanja, polaze od implicitne pretpostavke da celokupan dohodak građana bude prijavljen poreskim organima i na odgovarajući način oporezovan. Međutim, u praksi postoji odstupanje između stvarnog i oporezovanog (prijavljenog) dohotka, koja je često i vrlo značajna. Aktivnosti usmerene na smanjenje poreske obaveze putem neprijavlivanja dohotka nazivaju se poreskom evazijom (tj. utajom poreza). Smanjenje nivoa poreske evazije omogućava snižavanje postojećih poreskih stopa, što je poželjno iz perspektive efikasnosti, jer višak poreskog tereta raste po kvadratu poreskih stopa, dok je veza sa poreskom osnovicom linearna. Osim toga, poreska evazija negativno utiče i na pravičnost (naročito na horizontalnu pravičnost) u oporezivanju, jer *de facto* dovodi do toga da dva lica realno jednake ekonomske snage plaćaju različite iznose poreza. Iz navedenog se zaključuje da merenje viška poreskog tereta bez uzimanja u obzir legitimne i nelegitimne poreske evazije može rezultirati u potcenjivanju viška tereta.

Utvrđivanje fundamentalnih činilaca poreske evazije predstavlja neophodan uslov za dizajniranje efikasnih instrumenata za njeno smanjenje. Na nivo i modalitete poreske evazije utiču činioci koji se mogu podeliti u dve grupe: širi (ekonomski) i uži (poreski).

Kada je o širim, institucionalno-ekonomskim činiocima reč, utvrđeno je da je nivo poreske evazije pozitivno korelisan sa stepenom usitnjenosti privrede, tj. da je nivo poreske evazije u ekonomijama u kojima dominiraju srednja i velika preduzeća, u proseku niži.¹¹¹ Osim toga, obim poreske evazije opredeljen je i strukturom dohodaka stanovništva, jer je nivo poreske evazije kod dohotka od zaposlenja znatno niži u odnosu na evaziju poreza na dohodak od samostalnih delatnosti (poljoprivrednici, preduzetnici i sl.). Ova razlika je uslovljena, pre svega, različitim mehanizmom naplate ovih poreza, jer se dohodak od zaposlenja najčešće oporezuje na izvoru, po odbitku, dok se dohoci od samostalne delatnosti uglavnom oporezuju po principu samooporezivanja ili po rešenju poreskog organa. Teorijska razmatranja i rezultati empirijskih analiza takođe pokazuju da kvalitet javnih dobara, čije obezbeđenje se

¹¹¹Vidi: Tanzi, V., et. al. (1993), str. 2.

finansira poreskim prihodima, u znatnoj meri utiče na nivo poreske evazije. Osim toga, na stepen sklonosti ka izbegavanju plaćanja poreza utiče i nivo poreskog morala. S druge strane, kada je reč o užim (poreskim) determinantama, struktura poreskog sistema predstavlja bitan faktor nivoa poreske evazije, u smislu da je nivo evazije niži u zemljama koje svoj sistem javnih prihoda zasnivaju na oporezivanju potrošnje, nego u zemljama koje se prevashodno oslanjaju na oporezivanje faktora proizvodnje. Razlog tome nalazi se u činjenici da je stepen evazije indirektnih poreza u proseku niži nego kod direktnih poreza.¹¹² Od užih, poreskih faktora, na nivo poreske evazije utiče i dizajn poreskog sistema, jer povećanje broja poreskih oblika dovodi do povećanja poreske evazije. Uzrok toga nalazi se u nemogućnosti poreske administracije da na efikasan način kontroliše naplatu velikog broja različitih poreza. Osim toga, povećanje složenosti poreskog sistema dovodi do rasta nenameravane poreske evazije, uslovljenog činjenicom da poreski obveznici često nisu upoznati sa svim bitnim pravilima. Iako je uticaj prethodno pomenutih faktora evidentan, ekonomska teorija i rezultati empirijskih analiza ukazuju da je nivo poreske evazije najznačajnije uslovljen dizajnom samog poreskog oblika i efikasnošću institucionalnog okvira za naplatu poreza.

Iako su svi prethodno navedeni faktori relevantni, teorija poreske evazije i empirijska istraživanja zasnovana na tom teorijskom konceptu fokusirani su na uže – poreske determinante nivoa poreske evazije. U tom smislu, Allingham-Sandmoov model (A-S model) predstavlja osnovu savremene teorijske analize evazije poreza na dohodak.¹¹³ Ovaj model evaziju poreza na dohodak tretira kao problem racionalnog izbora u uslovima neizvesnosti. Tako će lice koje ostvaruje ukupan stvarni dohodak W_g , imati u stvari neto dohodak (dohodak nakon odbitka poreza) od $W_n = W_g(1 - t)$, ako je dohodak oporeziv po stopi t . Međutim, to lice može odlučiti da poreskim organima prijavi dohodak Q ($Q < W_g$), kako bi platilo manje poreza. Tada bi njegov neto dohodak, pod pretpostavkom da to lice ne bude predmet kontrole od strane poreskog organa, iznosio $Y_{NC} = W_g - tQ$. Nasuprot tome, ako bi on bio predmet poreske kontrole i poreski organ mu razrezao kaznu π na neprijavljeni dohodak ($W_g - Q$), njegov neto

¹¹² Jimenez, P, et. al. (2010)

¹¹³ Reč je o modelu prezentovanom u radu Allingham, M., Sandmo, A. 1972. "Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis". *Journal of Public Economics*, 1

dohodak bi iznosio $Z = W_g - tQ - \pi(W_g - Q)$. Polazna pretpostavka je da se ljudi ponašaju na način koji im omogućava maksimizaciju korisnosti, koja je funkcija neto dohotka. Stoga će nivo korisnosti ovog lica iznositi $U(Y_{NC})$ ili $U(Z)$, u zavisnosti od toga da li je bio predmet poreske kontrole ili ne. Takođe se pretpostavlja da date funkcije korisnosti imaju dve bitne karakteristike: *i*) korisnost raste sa rastom nivoa dohotka (kako je $Y_{NC} > Z$, onda je $U(Y_{NC}) > U(Z)$), *ii*) korisnost raste po opadajućoj graničnoj stopi (kako je $Y > Z$, onda je granična korisnost od Y_{NC} manja od granične korisnosti od Z ($MU(Y_{NC}) < MU(Z)$), tj. $MU(Y) = U'(Y)$).

S obzirom da poreski obveznik ne zna da li će biti predmet poreske kontrole ili ne, pretpostavlja se da će se on ponašati na način koji će implicirati maksimizaciju očekivane korisnosti. Ako se sa θ označi verovatnoća poreske kontrole (tj. verovatnoća otkrivanja utaje), onda će njegova očekivana korisnost imati sledeći izraz:

$$E(U) = (1 - \theta)U(W_g - tQ) + \theta U(W_g - tQ - \pi(W_g - Q)) = (1 - \theta)U(Y_{NC}) + \theta U(Z) \quad (2.18)$$

Iz jednakosti (2.18) proizilazi da će poreski obveznik povećavati neprijavljeni dohodak dokle god mu je granični prirast očekivane korisnosti po tom osnovu ($(1 - \theta)tMU(Y_{NC})$) veći od graničnog gubitka očekivane korisnosti do kojeg dolazi usled otkrivanja poreske evazije i razrezivanja odgovarajuće kazne ($\theta(\pi - t)MU(Z)$). Kako povećanje neprijavljenog dohotka dovodi do rasta neto dohotka u slučaju da poreske kontrole nema (Y_{NC}), a do smanjenja neto dohotka ako do kontrole dođe (Z), polazeći od pretpostavke o opadajućoj graničnoj korisnosti povećanja neprijavljenog dohotka, zaključuje se da $MU(Y_{NC})$ opada, dok $MU(Z)$ raste. U tom kontekstu, poreski obveznik će povećavati nivo poreske evazije (neprijavljenog dohotka) sve do tačke u kojoj je njegov ukupan neto prirast očekivane korisnosti najveći, što se ostvaruje u tački u kojoj se granični prirast očekivane koristi od poreske evazije (u slučaju da lice ne bude predmet poreske kontrole) izjednačava sa graničnim gubitkom očekivane koristi usled otkrivanja evazije od strane poreskog organa, što se naziva

“optimalnim položajem” poreskog obveznika:

$$(1 - \Theta)tMU(Y_{NC}) = \Theta(\pi - t)MU(Z) \quad (2.19)$$

Iz jednačina (2.18) i (2.19) proizilazi zaključak da će ponašanje pojedinca koje je usmereno na maksimizaciju očekivane korisnosti od evazije poreza na dohodak zavisiti od visine poreske stope, verovatnoće otkrivanja neprijavljenog dohotka i visine kazne u slučaju kontrole.¹¹⁴ Reč je o osnovnoj hipotezi A-S modela poreske evazije, u okviru kojeg je analitički pokazan karakter uticaja ovih parametara nivo poreske evazije.

Teorija poreske evazije, zasnovana na A-S modelu, upućuje na nekoliko fundamentalnih zaključaka:¹¹⁵

- a) Veza između stepena neprijavlivanja dohotka i visine ukupnog dohotka zavisi od relativne averzije obveznika prema riziku. Averzija prema riziku u opštem slučaju predstavlja nespremnost pojedinca da prihvati opciju koja će mu obezbediti neizvestan iznos koristi, pre nego drugu opciju koja će mu doneti nižu, ali izvesnu korist. Za svrhe teorijske analize evazije poreza na dohodak, koristi se Erou-Pretova relativna averzija prema riziku (R_R). Opadajuća relativna averzija prema riziku označava situaciju u kojoj će poreski obveznik sa rastom dohotka povećavati udeo neprijavljenog dohotka, dok bi rastuća relativna averzija prema riziku označavala suprotan slučaj. Shodno prethodno navedenom, prema A-S modelu, kada stvarni nivo dohotka varira, odnos prijavljenog i stvarnog dohotka raste, ostaje nepromenjen ili opada, u zavisnosti od toga da li je relativna averzija obveznika prema riziku (R_R) rastuća, konstantna ili opadajuća funkcija dohotka, što je u samom modelu analitički predstavljeno na sledeći način:

$$\frac{\Delta(Q/W_g)}{\Delta W_g} = -\frac{1}{W_g^2} \frac{1}{D_2} t(1 - \Theta)U'(Y_{NC})[R_R(Y_{NC}) - R_R(Z)] \quad (2.20)$$

¹¹⁴ Dati koncept odlučivanja na osnovu očekivane koristi i očekivanih troškova po osnovu određene aktivnosti preuzet je iz ekonomije kriminala (Daglasov model), u okviru koje je prvi put razvijen 60-ih godinaXX veka.

¹¹⁵ Vidi: Allingham, M., Sandmo, A. (1971), str. 329-330.

Pri tome, D_2 predstavlja uslov drugog reda za maksimizaciju očekivane korisnosti dohotka:

$$D_2 = t^2(1 - \Theta)U''(Y_{NC}) + (t - \pi)^2\Theta U''(Z) \quad (2.21)$$

b) Povećanje kazne uvek dovodi do povećanja prijavljenog dohotka, što znači da povećanje kazne uvek implicira smanjenje poreske evazije, što je analitički iskazano na sledeći način:

$$\frac{\Delta Q}{\Delta \pi} = -\frac{1}{D_2}(W_g - Q)(t - \pi)\Theta U''(Z) - \frac{1}{D_2}\Theta U'(Z) > 0 \quad (2.22)$$

c) Povećanje verovatnoće otkrivanja neprijavljenog dohotka implicira povećanje prijavljenog dohotka, tj. smanjenje poreske evazije. Ta relacija analitički se može prikazati na sledeći način:

$$\frac{\Delta Q}{\Delta \Theta} = \frac{1}{D_2}[-tU'(Y_{NZ}) + (t - \pi)U'(Z)] > 0 \quad (2.23)$$

d) Na visinu neprijavljenog dohotka, tj. poreske evazije, značajno utiče i visina granične poreske stope, pri čemu je uticaj povećanja granične poreske stope na nivo neprijavljenog dohotka ambivalentan.

$$\frac{\Delta Q}{\Delta t} = \frac{1}{D_2}Qt(1 - \Theta)U'(Y_{NC})[R_A(Y_{NC}) - R_A(Z)] + \frac{1}{D_2}[(1 - \Theta)U'(Y_{NC}) + \Theta U'(Z)] \neq 0 \quad (2.24)$$

Kada je reč o uticaju dizajna poreza na dohodak građana na nivo poreske evazije, ključna razlika između alternativnih modela oporezivanja odnosi se na visinu i progresivnost poreskih stopa, dok razlike u pogledu visine kazni i verovatnoće otkrivanja ne moraju da postoje. Stoga je za analizu uticaja primene tih alternativnih modela oporezivanja dohotka na nivo poreske evazije ključno utvrditi upravo mehanizam uticaja visine i strukture poreskih stopa.

Da bi se izolovao uticaj visine granične poreske stope na nivo poreske evazije, potrebno je u analizu uključiti uslov za ostvarenje “optimalnog položaja” poreskog obveznika (jednakost (2.19)), koji se može iskazati i na sledeći način:

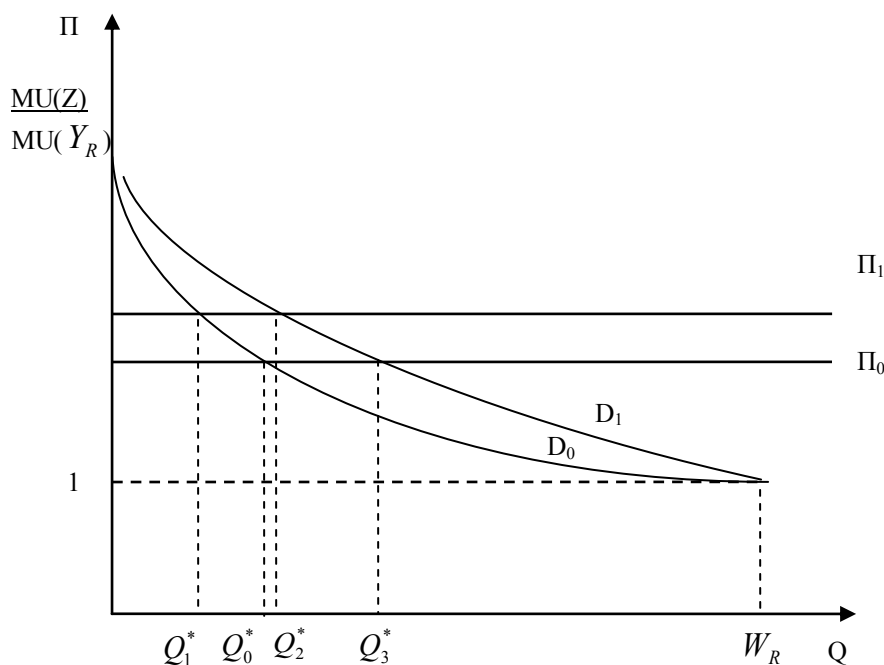
$$\frac{(1 - \Theta)t}{\Theta(\pi - t)} = \frac{MU(Z)}{MU(Y_{NC})} \quad (2.25)$$

Ako se pretpostavi određena vrednost zadatih parametara modela (t , π i θ), onda se leva strana jednakosti (2.25) može smatrati konstantom (Π). Vrednost odnosa granične koristi dohotka u slučaju kontrole i otkrivanja utaje ($MU(Z)$) i granične koristi dohotka u slučaju da kontrole nema ($MU(Y_{NC})$) može se iskazati kao funkcija prijavljenog dohotka Q .

Odnos graničnih korisnosti (desna strana jednakosti 2.25) zavisi od toga koju vrednost Q će obveznik odabrati, tj. koji deo svojeg dohotka će prijaviti. Iz prethodno navedenih karakteristika funkcija korisnosti proizilazi da će sa povećanjem prijavljenog dohotka (Q) doći do povećanja neto dohotka u slučaju kontrole od strane poreske uprave (Z), a do smanjenja neto dohotka koji bi pojedinac ostvario kada takve kontrole ne bi bilo (Y_{NC}). Shodno pomenutim karakteristikama granične korisnosti dohotka, zaključuje se da sa povećanjem prijavljenog dohotka (Q), opada granična korist od dohotka u slučaju kontrole ($MU(Z)$), dok granična korisnost dohotka u slučaju da kontrole nema ($MU(Y_{NC})$) raste. Tako sa rastom Q , odnos $D = (MU(Z)/MU(Y_{NC}))$ opada, što znači da kriva tražnje za prijavljivanjem dohotka (D) ima opadajući nagib. Ako se cenom prijavljenog dohotka smatra iznos koji obveznik izgubi kada taj dohodak prijavi, a cenom neprijavljenog dohotka smatra iznos novčanog gubitka kojem je obveznik izložen kada ne prijavi dinar dohotka (i bude otkriven), onda se konstanta Π može smatrati relativnom cenom prijavljenog dohotka. U tom slučaju, kriva D predstavlja *de facto* krivu tražnje za ispunjavanjem poreskih obaveza (prijavlivanjem dohotka).

Polazeći od date vrednosti parametara poreskog sistema, optimalan iznos prijavljenog dohotka (Q_0^*) se utvrđuje u tački preseka krive D_0 i Π_0 . Ukoliko dođe do povećanja stope poreza na dohodak, vrednost konstante Π se pomera naviše, tj. prelazi iz Π_0 u

Π_1 , jer prijavljivanje dohotka postaje skuplje. Dakle, usled činjenice da je prijavljivanje dohotka postalo skuplje, povećanje poreske stope dovelo je do smanjenja optimalnog iznosa prijavljenog dohotka sa Q_0^* na Q_1^* , što predstavlja efekat supstitucije.¹¹⁶



Grafikon 11. Poreska evazija i stopa poreza na dohodak

Izvor: Yaniv, G. (2009)

S druge strane, povećanje poreske stope, koje smanjuje Y_{NC} i Z , dovodi do rasta $MU(Y_{NC})$ i $MU(Z)$. Potrebno je napomenuti da bez obzira što Y_{NC} predstavlja iznos dohotka u slučaju da poreske kontrole nema, njegova visina i dalje zavisi od poreske stope, jer se pretpostavlja da obveznik plaća porez makar na deo svog stvarnog dohotka. Iako Y_{NC} i Z opadaju za isti iznos, procentualne promene graničnih korisnosti dohotka ne moraju biti iste. Ako se sa RU označi relativna promena graničnih korisnosti dohotka ($RU = \Delta MU / MU$), a polazeći od Erouvljeve teorije o opadajućoj averziji prema riziku (averzija prema riziku opada sa rastom dohotka), može se zaključiti je da sklonost ka rizikovanju određenog novčanog iznosa u

¹¹⁶ Vidi: Yaniv, G. (2009)

inverznom odnosu sa vrednošću RU. Shodno tome, kako je $Y_{NC} > Z$, onda je $RU(Z) > RU(Y_{NC})$. Iz toga proizilazi zaključak da bi povećanje poreske stope dovelo do pomeranja krive tražnje za prijavljivanjem dohotka (D) na više, sa D_0 na D_1 . To bi imalo za posledicu da se nova optimalna vrednost prijavljenog dohotka dobija u tački preseka krive D_1 i Π_1 , te bi se optimalni nivo prijavljenog dohotka povećao sa Q_1^* na Q_2^* , što bi predstavljalo efekat dohotka. Povećanje poreske stope smanjuje i Y_{NC} i Z , povećavajući averziju obveznika prema riziku (zbog opadajuće averzije prema riziku), zbog čega on povećava iznos prijavljenog dohotka.

Na osnovu navedenog zaključuje se da efekat povećanja granične stope poreza na dohodak na nivo poreske evazije predstavlja rezultantu dejstva efekta dohotka i efekta supstitucije. Na osnovu teorijske analize ne može se utvrditi koji od ova dva efekta će preovladati, već je to pitanje empirijske provere (Videti tačku 4.3 u Glavi III ovog rada).

Implicitna pretpostavka prethodne analize (i uopšte A-S modela) je da je kazna za poresku evaziju funkcija neprijavljenog dohotka ($\pi(W_g - Q)$). Ako bi se kazna definisala kao funkcija utajenog poreza ($t(W_g - Q)$), što je slučaj u mnogim savremenim državama (uključujući i Srbiju), onda se umesto iznosa kazne π u analizu uključuje iznos λt , jer je sada kazna definisana kao neki iznos λ (npr. dvostruki, trostruki i sl.) utajenog poreza ($\lambda t(W_g - Q)$). Ako se u uslovu za „optimalan položaj“ poreskog obveznika (jednakost 2.19) π zameni sa λt , dobija se:¹¹⁷

$$\frac{(1 - \Theta)t}{\Theta(\lambda t - t)} = \frac{(1 - \Theta)t}{\Theta t(\lambda - 1)} = \frac{(1 - \Theta)}{\Theta(\lambda - 1)} \quad (2.26)$$

Na osnovu jednakosti (2.26) zaključuje se da „optimalan položaj“ poreskog obveznika više ne zavisi od visine poreske stope, što znači da relativna cena prijavljivanja dohotka (Π) ne zavisi od visine stope poreza na dohodak. Naime, sada povećanje poreske stope dovodi do rasta cene prijavljenog dohotka, ali i neprijavljenog dohotka (za isti relativni iznos), što eliminiše efekat supstitucije. Kako će se efekat dohotka (pomeranje krive D na više) i dalje ostvarivati, zaključuje se da bi povećanje poreske

¹¹⁷ Vidi: Yaniv, G. (2009)

stope dovelo do rasta prijavljenog dohotka sa Q_0^* na Q_3^* . To znači da povećanje poreske stope dovodi do smanjenja poreske evazije, ako je kazna za poresku evaziju iskazana kao funkcija iznosa utajenog poreza.¹¹⁸

Pored karaktera veze između visine granične poreske stope i iznosa neprijavljenog dohotka, relevantnim se smatra i pitanje da li je ta veza konstantna na svim nivoima dohotka ili se njen intenzitet menja (npr. da li rast granične poreske stope relativno više povećava evaziju poreza od strane najbogatijih nego kod pripadnika srednjih i nižih dohodnih grupa). S tim u vezi, prema teoriji poreske evazije veza poreske skale i nivoa evazije je dvostruka. Pored visine poreske stope, nivo neprijavljenog dohotka zavisi i od stepena progresivnosti poreza na dohodak. Fundamentalnim teorijskim konceptima, koji objašnjavaju vezu između nivoa evazije i intenziteta progresivnosti poreza na dohodak smatraju se Koskelin i Yitzhakijev pristup analizi ovog pitanja. Tako prema Koskelinom konceptu povećanje progresivnosti, uz zadržavanje poreskih prihoda države ili nivoa očekivane korisnosti poreskog obveznika nepromenjenim, dovodi do rasta poreske evazije, ako je kazna za utaju poreza funkcija neprijavljenog dohotka.¹¹⁹ S druge strane, prema Yitzhakijevom konceptu, povećanje granične poreske stope uz rast iznosa odbitaka tako da stvarni neto dohodak pojedinca ostane nepromenjen, ne utiče na nivo poreske evazije.¹²⁰ Međutim, noviji teorijski modeli analize ovog pitanja kombinuju pretpostavke Koskelinog i Yitzhakijevog modela opšte analize poreske evazije. Stoga su novi teorijski pristupi analizi odnosa između progresivnosti i poreske evazije na stanovištu da ovaj odnos pre svega zavisi od toga da li se novčana kazna za poresku utaju definiše kao funkcija utajenog poreza ili neprijavljenog dohotka. Takođe se smatra da od uticaja može biti i to da li je poreski obveznik dužan da poreskim organima prijavi iznos dohotka ili iznos poreske obaveze. Tako u slučaju kada je novčana kazna funkcija utajenog poreza, a poreski obveznik je dužan da državi prijavi iznos dohotka, povećanje progresivnosti poreskog sistema, uz zadržavanje iznosa poreske obaveze nepromenjenim, dovodi do povećanja iznosa prijavljenog dohotka. Međutim, to smanjenje razlike između stvarnog i prijavljenog dohotka, uz prethodno pomenuti rast granične poreske stope, čini iznos utajenog poreza nepromenjenim (iznos utajenog poreza jednak je proizvodu

¹¹⁸ Vidi: Yitzhaki, S. (1974)

¹¹⁹ Koskela, E. (1983), str. 131.

¹²⁰ Yitzhaki, S. (1987), str. 127.

neprijavljenog dohotka i granične poreske stope).¹²¹ Slično se dešava i kada je novčana kazna funkcija neprijavljenog dohotka, a pojedinac je u obavezi da poreskim organima prijavi iznos poreske obaveze. Nasuprot tome, u slučaju kada je kazna funkcija neprijavljenog dohotka, prihodno neutralno povećanje neoporezivog dela dohotka i poreske stope ne dovodi do nastanka efekta supstitucije (jer iznos kazne, tj. neto dohotka nakon otkrivanja utaje ne zavisi od visine poreske stope), dok će se efekat dohotka i dalje ostvarivati. Zbog toga će u ovom slučaju povećanje progresivnosti dovesti do rasta poreske evazije.¹²² Sličan rezultat se dobija i kada je obveznik dužan da državi prijavi iznos poreske obaveze.

Iako rezultati empirijskih istraživanja pokazuju da u pojedinim zemljama stopa neprijavljanja dohotka raste sa rastom dohotka (Pommerehne, W, et. al. (1996)), ovaj rezultat je pod značajnim uticajem načina na koji je definisan sistem kazni (da li su one funkcija neprijavljenog dohotka ili utajenog poreza), kao i od relativne averzije obveznika prema riziku. Shodno tome, na osnovu raspoloživih rezultata nije moguće izvući zaključak o stepenu elastičnosti stope neprijavljanja dohotka u odnosu na visinu granične poreske stope. S druge strane, rezultati empirijskih istraživanja nedvosmisleno potvrđuju da povećanje visine kazne i verovatnoće otkrivanja utaje poreza dovode do smanjenja poreske evazije, pri čemu je povećanje verovatnoće otkrivanja utaje efikasnije od povećanje kazni u pogledu smanjenja poreske evazije.¹²³

Iako je efikasnost pojedinačnih mera za smanjenje poreske evazije uslovljena institucionalnim okvirom i strukturom preferencija stanovništva, tj. sklonosti ka riziku, zbog čega je njihova efikasnost različita od zemlje do zemlje, postojeći teorijski okvir i rezultati empirijskih istraživanja upućuju na zaključak da se povećanjem verovatnoće otkrivanja poreske utaje i povećanjem kazni za utaju poreza, te promenom visine poreskih stopa i stepena progresivnosti može donekle uticati na smanjenje poreske evazije, pri čemu povećanje verovatnoće otkrivanja utaje predstavlja pojedinačno najefikasniji instrument. Veliki broj empirijskih istraživanja takođe pokazuje da je sklonost ka poreskoj evaziji manja ukoliko je kvalitet javnih dobara i usluga koje pruža javni sektor veći. To navodi na zaključak da se i povećanjem opšteg nivoa efektivnosti i efikasnosti javnog sektora takođe može uticati

¹²¹ Vidi: Goerke, L. (2003), str. 194.

¹²² Vidi: Goerke, L. (2003), str. 196-197.

¹²³ Vidi: Pommernehe, W., et. al. (1996), Alm, J. (1992)

na smanjenje poreske evazije, ali da je nedostatak ovog pristupa u tome što je neophodno značajno vreme za ostvarenje određenih efekata.¹²⁴

2.2.2 Teorijski okvir analize viška tereta po osnovu poreske evazije

Legitimno izbegavanje plaćanja poreza kao i utaja poreza smanjuju nivo poreskih prihoda, zbog čega poreska stopa mora biti viša da bi se ostvario ciljani nivo poreskih prihoda. Kako viša poreska stopa po definiciji implicira rast viška poreskog tereta, može se zaključiti da poreska evazija sama po sebi dovodi do nastanka viška poreskog tereta. Ova tvrdnja je prvi put formalizovana u A-S modelu, koji uz određene modifikacije napravljene kasnije, predstavlja okosnicu teorijskog modela evazije poreza na dohodak.¹²⁵ A-S model evazije poreza na dohodak polazi od pretpostavke da poreski obveznik maksimizira očekivanu korisnost $E(U)$, koja predstavlja funkciju stvarnog dohotka (W_g), oporezovanog (poreskoj administraciji prijavljenog) dohotka (Q), kazne za poresku evaziju (π) i verovatnoće otkrivanja poreske evazije (Θ).¹²⁶ Maksimiziranje funkcije korisnosti poreskog obveznika se u tom kontekstu može iskazati na sledeći način:

$$\max E(U) = (1 - \Theta)U[W_g - T(Q)] + \Theta U\{W_g - T(Q) - F[T(W_g) - T(Q)]\} \quad (2.27)$$

Ako se iznos evadiranog poreza $T(W_g) - T(Q)$ označi sa e , a iznos neto dohotka nakon oporezivanja stvarnog dohotka ($W_g - T(W_g)$) označi sa Y_N , onda se funkcija korisnosti može iskazati i kao:

$$\max E(U) = (1 - \Theta)U(Y_N + e) + \Theta U(Y_N - \pi e) \quad (2.28)$$

Uslov za maksimizaciju ove funkcije korisnosti se može iskazati i kao:

$$(1 - \Theta)U'(Y_N + e) = \Theta \pi U'(\pi e - Y_N) \quad (2.29)$$

¹²⁴Vidi: Alm, J., et. al. (1992) i Pommerehne, W., et. al. (1996)

¹²⁵ Vidi: Allingham, G., et. al. (1972). Uporedi: Feldstein, M. (1999).

¹²⁶ Pri čemu je $1 + \pi = F$

Ukoliko se izvrši diferenciranje jednačine (2.29) po Θ i po π , dobija se da je $\frac{\Delta e}{\Delta \Theta} < 0$ i

$\frac{\Delta g}{\Delta \pi} < 0$, što ukazuje na to da povećanje verovatnoće otkrivanja poreske evazije (Θ),

kao i povećanje kazne (π) utiču na smanjenje same evazije. Ako se pođe od pretpostavke da poreske evazije nema ($e=0$), i ta pretpostavka implementira u jednačinu (2.29), dobija se uslov za eliminaciju poreske evazije:

$$\begin{aligned}
 (1 - \Theta)U'(Y_N + e) &= p\pi U'(Y_N - \pi e), \quad g=0 \\
 (1 - \Theta)U'(Y_N) &= \Theta\pi U'(Y_N) \quad : U'(Y_N) \\
 1 - \Theta &= \Theta\pi \\
 1 - \Theta - \Theta\pi &= 0 \\
 1 - \Theta(1 + \pi) &= 0 \\
 1 - \Theta F &= 0
 \end{aligned} \tag{2.30}$$

Iz jednačine (2.30) proizilazi da poreska evazija nastaje kada je $1 - \Theta F > 0$, što znači da nastanak poreske evazije zavisi od verovatnoće otkrivanja i visine kazne, ali ne i od visine poreske stope.

U teorijskoj literaturi u vezi sa evazijom poreza na dohodak često se dokazuje da povećanje marginalne poreske stope koje je praćeno transferom koji obveznikovo neto dohodak čini nepromenjenim ne utiče na visinu poreske evazije, već da se uticaj visine marginalne poreske stope na iznos evadiranog poreza ostvaruje preko efekta dohotka.¹²⁷ Pošto verovatnoća otkrivanja poreske evazije raste sa rastom neprijavljenog dohotka, može se reći da marginalna poreska stopa utiče na visinu evadiranog poreza ne samo zbog efekta dohotka, već i zbog činjenice da je visina marginalne poreske stope pozitivno korelisana sa verovatnoćom otkrivanja poreske evazije (što je dohodak veći veća je i marginalna poreska stopa u sintetičkom modelu poreza na dohodak, kao i verovatnoća otkrivanja poreske evazije).

Ako se neprijavljeni dohodak iskaže kao $Y_{NR} = W_g - Q$ onda se težnja poreskog

¹²⁷ Vidi: Yitzhaki, S. (1987)

obveznika da maksimizira svoju korisnost može iskazati kao:¹²⁸

$$\max E(U) = [1 - \Theta(Y_{NR})]U(Y_N + e) + \Theta(Y_{NR})U(Y_N - \pi e) \quad (2.31)$$

Uslov za maksimizaciju korisnosti se može izvesti tako što se prvi izvod funkcije (2.31) po e izjednači sa 0 (a sa t označi marginalna poreska stopa):¹²⁹

$$\frac{\partial EU}{\partial e} = (1 - \Theta)U'(Y_N + e) - \Theta\pi U'(Y_N - \pi e) - \frac{\Theta'}{t}[U(Y_N + e) - U(Y_N - \pi e)] = 0 \quad (2.32)$$

Ako se pođe od pretpostavke da je t_e^* optimalan nivo poreske evazije, a da se marginalna poreska stopa povećava, pri čemu se obvezniku daje novčani transfer (ili se povećava neoporezivi deo dohotka) kako bi njegov raspoloživi dohodak ostao nepromenjen, onda je za bilo koji nivo Y_{NR} iznos neprijavljenog dohotka manji, usled čega je i verovatnoća otkrivanja manja. To znači da se sa rastom marginalne poreske stope otvara prostor za povećanje optimalnog nivoa poreske evazije. Iz ovoga se može zaključiti da iako marginalna poreska stopa ne utiče na nastanak poreske evazije (on je pod uticajem verovatnoće otkrivanja evazije i visine kazne), njen rast će uticati na povećanje postojećeg nivoa poreske evazije. S druge strane, povećanje poreske stope smanjuje raspoloživi dohodak pojedinca, i u slučaju da pojedinac bude predmet poreske kontrole, i u suprotnom. Polazeći od Erouvljeve teorije o opadajućoj averziji prema riziku, zaključuje se da bi povećanje poreske stope dovelo do povećanja prijavljivanja dohotka. Iz toga proizilazi da prema teorijskim razmatranjima, efekat povećanja granične poreske stope na nivo poreske evazije može biti pozitivan ili negativan, zbog čega je davanje konačne ocene stvar empirijske analize. Detaljniji prikaz rezultata empirijskih istraživanja dat je u podtački 2.3, Glave II ovog rada.

2.2.3 *Merenje uticaja poreske evazije i izbegavanja poreza na višak tereta poreza na dohodak*

Višak poreskog tereta do kojeg dolazi usled poreske evazije može se definisati i kao razlika između nivoa korisnosti koji se ostvaruje u sistemu u kojem ima poreske

¹²⁸ $P' > 0$ i $P'' < 0$

¹²⁹ Vidi: Yitzhaki, S. (1987)

evazije i sistemu u kojem poreski obveznici dobrovoljno odustaju od evazije, dok država ubira isti iznos poreskih prihoda (uključujući i kazne).¹³⁰ Kako se prosečan iznos dohotka obveznika i prihoda države ne menja, višak tereta poreske evazije predstavlja zapravo gubitak blagostanja do kojeg dolazi usled rizika nastanka poreske evazije. Za merenje uticaja poreske evazije na višak poreskog tereta, potrebno je analizu viška poreskog tereta staviti u kontekst promene relativnih cena do koje dolazi usled evazije. Međutim, do promene relativnih cena može dovesti ne samo poreska evazija, već i izbegavanje plaćanja poreza, budući da odobravanje umanjenja oporezivog dohotka po osnovu rashoda na određene namene čini to dobro relativno jeftinijim od ostalih. Zbog toga je kod merenja viška tereta poreza na dohodak neophodno u obzir uzeti kako poresku evaziju, tako i izbegavanje poreza.

Ukoliko se pođe od pretpostavke da pojedinac maksimizira svoju korisnost (U), koja je funkcija potrošnje, koja nema povlašćeni poreski tretman (C), dokolice (l), i odgovarajućih izuzimanja određenih oblika dohotka od oporezivanja (EX) i odbitaka određenih troškova od poreske osnovice (O), onda se njegov izbor može iskazati na sledeći način:¹³¹

$$\max U = U(l, C, EX, O) \quad (2.33)$$

Pri tome, pod pretpostavkom da W predstavlja bruto zaradu poreskog obveznika, a t_w stopu poreza na zaradu (koja se primenjuje na zaradu bez poreza), budžetsko ograničenje se može predstaviti sledećim izrazom:

$$C = (1 - t_w) [W(1 - l) - EX - O] \quad (2.34)$$

Ako se i leva i desna strana podele sa $(1 - t_w)$, onda budžetsko ograničenje dobija sledeći oblik:¹³²

$$(1 + \tau_w) C = W - wl - EX - O \quad (2.35)$$

¹³⁰ Yitzhaki, S. (1987)

¹³¹ Yitzhaki, S. (1987)

¹³² $1 + \tau = 1/(1 - t)$, gde je τ_w stopa poreza koja se primenjuje na bruto iznos zarade

Iz jednačine (2.35) može se zaključiti da je porez na dohodak ekvivalentan porezu na „običnu“ potrošnju (one oblike potrošnje koji ne umanjuju osnovicu poreza na dohodak, tj. koji se ne priznaju kao nestandardni odbici). Stoga, sistem oporezivanja dohotka koji odobrava povlašćeni tretman određenih oblika potrošnje i dohotka utiče na promenu relativnih cena dokolice i obične potrošnje, čineći dokolicu jeftinijom, dok relativne cene dokolice, neoporezivih oblika dohotka i „povlašćene“ potrošnje koja se priznaje kao nestandardni odbitak od osnovice poreza na dohodak ostaju nepromenjene. Iz toga se može zaključiti da sistem oporezivanja dohotka koji dozvoljava povlašćeni tretman određenih oblika potrošnje i dohotka utiče na povećanje viška tereta poreza na dohodak, jer omogućava izbegavanje plaćanja poreza. Ovaj teorijski zaključak je naročito relevantan kod dizajna sintetičkog poreza na dohodak građana, kod kojeg se često odobravaju tzv. nestandardni odbici od poreske osnovice, po osnovu rashoda koje je poreski obveznik imao na određene namene (npr. za nabavku opreme za grejanje stana na solarnu energiju i sl.).

Kako bi se u obzir uzeo i efekat izbegavanja poreza, u obračun viška poreskog tereta se uključuje elastičnost oporezivog dohotka u odnosu na količnik dohotka posle oporezivanja i dohotka pre oporezivanja (što je jednako iznosu $(1-t_w)$). Analogno obračunu viška poreskog tereta primenom Harberdžerovog modela, polazeći od pretpostavke da t_w predstavlja poresku stopu, ε_T elastičnost oporezivog dohotka (TI)¹³³ u odnosu na količnik dohotka posle oporezivanja i dohotka pre oporezivanja, višak poreskog tereta od izbegavanja poreza se računa po sledećoj formuli:¹³⁴

$$EB = 0,5t_w^2(1-t_w)^{-1}\varepsilon_T TI \quad (2.36)$$

Na osnovu izraza (2.36) može se zaključiti da višak poreskog tereta raste sa rastom elastičnosti oporezivog dohotka u odnosu na količnik dohotka posle i pre oporezivanja. Tradicionalni koncept merenja viška poreskog tereta zasnovan je isključivo na posmatranju distorzivnih efekata poreza na ponudu radne snage, ne uzimajući u obzir i duge pomenute distorzije (promene forme nagrađivanja, promene obrazaca potrošnje u korist one potrošnje koja se priznaje kao nestandardni odbitak od

¹³³ Oporezivi dohodak predstavlja razliku između ukupnog dohotka od rada i svih izuzeća i odbitaka.

¹³⁴ Detaljnije o načinu utvrđivanja formule za obračun viška tereta poreza na dohodak preko elastičnosti oporezivog dohotka u odnosu na količnik dohotka posle i pre oporezivanja vidi: Feldstein, M. (1995)

osnovice poreza na dohodak i sl.). Zbog toga se može očekivati da i elastičnost ponude radne snage u odnosu na nadnicu bude manja od elastičnosti oporezivog dohotka u odnosu na količnik dohotka posle i pre oporezivanja.

Empirijska istraživanja pokazuju da se elastičnost oporezivog dohotka u odnosu na količnik dohotka posle i pre oporezivanja (što predstavlja implicitnu poresku stopu) kreće između 1,26 i 1,8. Tako Feldstein ovu elastičnost procenjuje na 1,26, Auten, G. i Carroll, R. na 1,33, dok Lindsey, L. procenjuje da ona iznosi između 1,6 i 1,8.¹³⁵ Kako su ove elastičnosti znatno više u odnosu na ocenjene elastičnosti ponude radne snage (najveći broj empirijski istraživanja ukazuje da je ta elastičnost manja od 0,5), može se zaključiti da merenje viška tereta poreza na dohodak koje ne uključuje efekte izbegavanja poreza potcenjuje ukupan višak tereta. Ovakav zaključak potvrđuju i rezultati empirijskih istraživanja sprovedenih u SAD, koji pokazuju da je višak tereta poreza na dohodak, u čijem utvrđivanju se ne uzima u obzir efekat izbegavanja poreza, potcenjen do 12 puta.¹³⁶

Iako se u teoriji oporezivanja najčešće razmatra pitanje viška tereta izbegavanja poreza, da bi se utvrdilo ukupno distorzivno dejstvo svih aktivnosti usmerenih na umanjenje poreske obaveze, neophodno je u analizu uključiti i (nelegitimnu) poresku evaziju. Višak tereta poreske evazije nastaje, kao i kod izbegavanja poreza, pre svega kroz uticaj na promenu relativnih cena, što dovodi do suboptimalne alokacije resursa, stvarajući čist gubitak. Međutim, pored navedenog, direktnog uticaja, poreska evazija utiče i indirektno na nastanak čistog gubitka, budući da su sa tom aktivnošću povezani značajni društveni troškovi. Reč je o troškovima „skrivanja“ dohotka, troškovima povezanim sa preuzimanjem rizika i troškovima otkrivanja utaje.¹³⁷ Tako poreska evazija podrazumeva preduzimanje radnji koje će omogućiti da dohodak ne bude oporezovan (npr. vođenje duplih poslovnih evidencija i sl.), što dovodi do utroška vremena i novčanih sredstava. Osim toga, postojanje nelegitimne poreske evazije umanjuje poreske prihode države, zbog čega ona teži da unapredi efikasnost naplate javnih prihoda, kroz upošljavanje dodatnih i stručno usavršavanje postojećih kadrova, unapređenje informacionih tehnologija i primenu različitih metoda i radnji usmerenih na otkrivanje utaje poreza, što takođe dovodi do utroška vremena i materijalnih resursa. Utrošak društvenih resursa na utaju poreza i njeno otkrivanje, dovodi do

¹³⁵ Uporedi: Feldstein, M. (1993), Auten, G. et al. (1994) i Lindsey, L. (1987)

¹³⁶ Vidi: Feldstein, M. (1995)

¹³⁷ Vidi: Bayer, R, et al. (2009) i Slemrod, J., et al. (2002), str. 1447.

nastanka oportunitetnog troška, u vidu propuštenog prinosa koji bi ta sredstva stvorila da su bila upotrebljena u produktivne svrhe. Stoga se ovi troškovi takođe smatraju troškom blagostanja, koji nastaje usled poreske evazije. Prema teorijskim razmatranjima, poreska stopa, uz verovatnoću otkrivanja utaje i visinu kazne, predstavlja ključnu determinantu visine ovih (tzv. društvenih troškova) poreske evazije. Racionalni poreski obveznik će težiti da povećava evaziju poreza dok se ne izjednače granične koristi od te aktivnosti i granični troškovi. Budući da sa rastom poreske stope korist od poreske evazije raste, zaključuje se da povećanje poreske stope dovodi do povećanja gornje granice troškova skrivanja dohotka, pri kojoj je ova aktivnost isplativa. S druge strane, i država će povećavati aktivnosti usmerene na otkrivanje utaje poreza sve do izjednačavanja graničnih koristi od te aktivnosti i odgovarajućih graničnih troškova. U tim smislu, povećanje granične poreske stope znači da će u slučaju otkrivanja dodatnog dinara neprijavljenog dohotka korist države biti veća, što znači da će ona biti spremna da poveća obim ovih aktivnosti na otkrivanju utaje poreza. Rezultati empirijskih istraživanja potvrđuju navedene teorijske stavove, pokazujući da povećanje poreskih stopa dovodi do rasta troškova poreskog obveznika u vezi sa „skrivanjem“ dohotka, kao i do rasta troškova države u vezi sa otkrivanjem utaje poreza.¹³⁸ Takođe je utvrđeno da su napori (i troškovi) „skrivanja“ dohotka od strane poreskih obveznika i otkrivanja neprijavljenog dohotka od strane države pozitivno korelisani (koeficijent korelacije iznosi 0,25).¹³⁹ Osim navedenih, u društvene troškove poreske evazije, spadaju i troškovi preuzimanja rizika. Naime, poreski obveznik koji izbegava plaćanje poreza povećava vrednost svojeg očekivanog dohotka, ali i izloženost tog očekivanog dohotka riziku. Prirast rizika ostvarenja očekivanog dohotka smatra se čistim gubitkom. U zavisnosti od pretpostavki u vezi sa verovatnoćom otkrivanja utaje, sistemom kazni i averzijom prema riziku, troškovi povezani sa poreskom evazijom predstavljaju pozitivnu funkciju visine poreske stope.¹⁴⁰

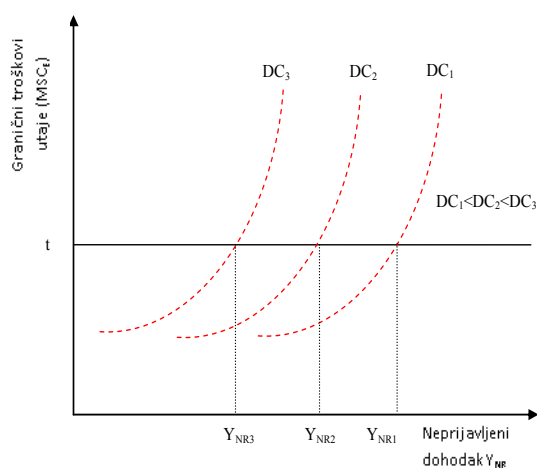
Na osnovu prethodno navedenog zaključuje se da se ukupan gubitak na efikasnosti usled izbegavanja poreza i poreske evazije sastoji od čistog gubitka usled distorzivnog delovanja poreza na dohodak na registrovanu ponudu rada (S_L) i od društvenih troškova utaje poreza (troškova „skrivanja“ dohotka od strane poreskog obveznika,

¹³⁸ Vidi: Bayer, R., et. al. (2009)

¹³⁹ Vidi: Bayer, R., et. al. (2009)

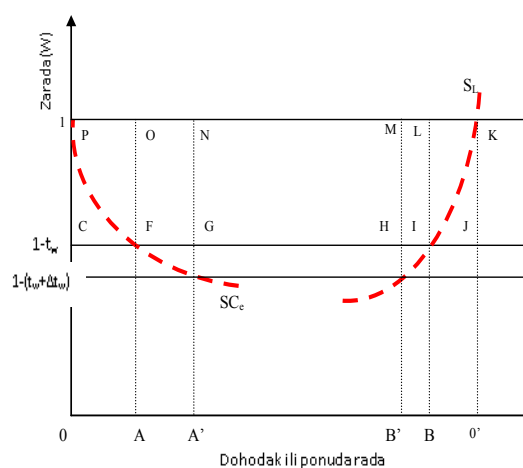
¹⁴⁰ Slemrod, J., et. al. (2002), str. 1449.

uključujući i troškove preuzimanja rizika, i troškova otkrivanja utaje (DC)). Na osnovu prikazanog na Grafikonu 12. može se zaključiti da su granični privatni troškovi utaje poreza (MSC_e) funkcija neprijavljenog dohotka (Y_{NR}). U tom smislu, racionalan poreski obveznik će biti spreman da povećava iznos neprijavljenog dohotka do tačke izjednačavanja graničnih troškova utaje poreza i iznosa uštede na porezu po osnovu poslednjeg dinara neprijavljenog dohotka, a njegova odluka o visini neprijavljenog dohotka zavisice i od troškova države po osnovu otkrivanja utaje poreza, kao indikatora napora države da utaju otkrije (pri iznosu troškova otkrivanja utaje DC_1 i poreskoj stopi t , neprijavljeni dohodak će iznositi Y_{NR1}).



Grafikon 12. Odnos između visine neprijavljenog dohotka i graničnih društvenih troškova poreske evazije

Izvor: Usher, D. (1986)



Grafikon 13. Granični društveni troškovi i čist gubitak po osnovu poreske evazije

Izvor: Usher, D. (1986)

Ukupan gubitak efikasnosti usled uvođenja jediničnog poreza na dohodak od rada u iznosu od t_w , dovešće do čistog gubitka usled smanjenja ponude rada sa $0'$ na B , kao i do društvenih troškova usled povećanja neprijavljenog dohotka sa nultog nivoa na iznos A . Ako se pođe od pretpostavke da zarada pre poreza iznosi 1 (Grafikon 13.), uvođenje poreza na zaradu (t_w) stvara višak poreskog tereta (Z_w) u iznosu jednakom površini ILK (pozitivna razlika između smanjenja radnikovog viška usled uvođenja poreza u iznosu od t_w i poreskih prihoda od tog poreza). Osim toga, uvođenje poreza na rad dovodi do nastanka društvenih troškova usmerenih na „skrivanje“ dohotka i otkrivanje utaje poreza (SC_e) jednakih površini POF . Kada se iznos poreza na dohodak od rada poveća za Δt_w , to će dovesti do povećanja neprijavljenog dohotka sa

A na A', kao i do daljeg smanjenja ponude rada sa B na B'. Shodno tome, uvođenje dodatnog poreza na dohodak od rada u iznosu od Δt_w dovešće do rasta ukupnih troškova obveznika po osnovu poreza u iznosu od ΔT_w , tako da će se ukupni granični troškovi poreskog obveznika usled oporezivanja (MCT_w) relativno povećati za:¹⁴¹

$$MCT_w = \frac{[\Delta T_w + Z_w + \Delta SC_e]}{\Delta T_w} \quad (2.37)$$

Budući da je $\Delta T_w = \Delta t_w(B-A) - t(A'-A) - t(B-B')$, $\Delta Z_w = t_w(B-B')$, a da je $\Delta SC_e = t_w(A-A')$, ukupni granični društveni troškovi uvođenja poreza na dohodak od rada iznose:¹⁴²

$$MCT_w = \frac{\Delta t_w(B-A)}{[\Delta t_w(B-A) - t_w(A-A') - t_w(B-B')]} =$$

$$= \frac{1}{1 + t_w \frac{[(B'-A') - (B-A)]}{[\Delta t_w(B-A)]}} = \frac{1}{1 + \epsilon_{(B-A), t_w}} \quad (2.38)$$

Na osnovu jednakosti (2.38) zaključuje se da ukupni troškovi oporezivanja, uključujući i čist gubitak do kojeg dolazi usled promene ponude rada i društvenih troškova povezanih sa utajom poreza zavise od elastičnosti prijavljenog dohotka u odnosu na poresku stopu ($\epsilon_{(B-A), t_w}$). Ako se pođe od pretpostavke da je ta elastičnost negativna, onda se na osnovu jednačine (2.38) zaključuje da što je elastičnost oporezovanog dohotka u odnosu na poresku stopu veća u apsolutnom iznosu, to će granični društveni troškovi oporezivanja dohotka biti veći. Razlog tome nalazi se u činjenici da veća elastičnosti prijavljenog dohotka u odnosu na poresku stopu zapravo predstavlja pokazatelj intenzivnije biheviorističke reakcije poreskog obveznika (u smislu promene ponude rada, promene strukture dohotka/potrošnje i prijavljivanja dohotka) na oštrije oporezivanje, što zapravo ukazuje na veći gubitak na efikasnosti usled oporezivanja.

¹⁴¹ Usher, D. (1986), str. 587.

¹⁴² Usher, D. (1986), str. 587.

Prethodna razmatranja ukazuju na značajnu evoluciju teorijskog okvira za analizu efikasnosti u oporezivanju, pre svega kroz uključivanje još jedne bitne komponente bihejviorističke reakcije ekonomskih agenata na oporezivanje u vidu izbegavanja poreza i poreske evazije. Bez uključivanja ovih efekata, ukupni troškovi na efikasnosti po osnovu oporezivanja bili bi u znatnoj meri potcenjeni, jer bi teorijski modeli bitno odstupali od realnosti u kojoj je pitanje izbegavanja poreza i poreske evazije prisutno. S obzirom da su ova teorijska razmatranja uglavnom bila zasnovana na posmatranju godišnjeg dohotka od rada, ocenjuje se da prostor za njihovo dalje unapređenje postoji u pravcu uključivanja u analizu i dohodaka od kapitala, kao i dohotka ostvarenog u toku životnog ciklusa kao relevantnog okvira.

3. Optimalno oporezivanje dohotka fizičkih lica

Budući da višak poreskog tereta raste srazmerno kvadratu poreske stope, te proporcionalno širini poreske osnovice, zaključuje se da se ekonomska efikasnost oporezivanja može unaprediti širenjem poreske osnovice, ukidanjem izuzeća i odbitaka i sniženjem poreske stope. Međutim, ovakvo redizajniranje poreskog sistema, koje bi podrazumevalo ukidanje neoporezivog iznosa, oslobođenja i olakšica, smanjilo bi progresiju u oporezivanju, što bi za rezultat imalo narušavanje vertikalne pravičnosti u oporezivanju. Osim toga, pravilo inverzne elastičnosti, koje se smatra dopunskim parametrom efikasnosti u oporezivanju, impliciralo bi potrebu da se one vrste dohotka koje su manje elastične oporezuju oštrije od dohodaka koji su više elastični. Na taj način bi bila unapređena efikasnost, po cenu narušavanja horizontalne pravičnosti u oporezivanju. S druge strane, progresivno oporezivanje dohotka unapređuje vertikalnu pravičnost u oporezivanju, ali deluje negativno na ponudu radne snage. Iz navedenog proizilazi da se efikasnost ne može posmatrati izolovano, kao jedini parametar kvaliteta poreskog sistema, već da u procenu njegovih performansi treba uključiti i druge kriterijume. Adam Smit je u svom delu „Bogatstvo naroda“ identifikovao četiri karakteristike dobrog poreskog sistema, koji se i danas, u najvećem delu, smatraju važećim:

- a) *pravičnost* – zahtev da lica iste ekonomske snage budu izložena istom poreskom teretu (horizontalna pravičnost), a da lica veće ekonomske snage budu izložena kako apsolutno, tako i relativno većem poreskom teretu (vertikalna pravičnosti);
- b) *neutralnost* – zahtev da porezi budu jasno definisani i da ne budu distorzivni;
- c) *umerenost* - plaćanje poreza ne sme da dovede do značajnog narušavanje ekonomske pozicije obveznika;
- d) *troškovna efikasnost* - poreski sistem mora biti takav da su troškovi administriranja kao i indirektni troškovi po osnovu gubitka efikasnosti budu što niži.

Problem sa postizanjem sve četiri performanse kvalitetnog poreskog sistema nalazi se u činjenici da su neke od njih međusobno suprotstavljene, kao što je slučaj sa *trade-off* odnosom između efikasnosti i pravičnosti.

Funkcija društvenog blagostanja uključuje i efikasnost i pravičnost. S tim u vezi, u nastavku će biti predstavljena i analizirana osnovna pitanja povezana sa balansiranjem između pravičnosti i efikasnosti (u modelu optimalnog oporezivanja), a zatim će biti analizirani najbitniji teorijski modeli optimalnog oporezivanja dohotka od rada i dohotka od kapitala, kao i zaključci koji iz tih modela proizilaze.

3.1 *Trade-off* između pravičnosti i efikasnosti u modelu optimalnog poreza na dohodak

Oporezivanjem država kreira distorzije u ponašanju ekonomskih subjekata. S druge strane, (progresivnim) oporezivanjem i dobro targetiranom socijalnom politikom država vrši redistribuciju dohotka u cilju smanjenja nejednakosti. Što je progresivnost u oporezivanju veća, veća je i vertikalna pravičnost (i redistributivni potencijal poreske politike), ali su veće i distorzije u ponašanju ekonomskih subjekata (npr. negativni efekti na ponudu radne snage su izraženiji). Stoga se u fokusu teorije optimalnog oporezivanja nalazi pitanje dizajniranja sistema oporezivanja na način koji će uz dati nivo poreskih prihoda maksimizirati društveno blagostanje, odnosno neto efekte oporezivanja (pozitivnu razliku između dobitka na efikasnosti i gubitka na pravičnosti, i obrnuto) učiniti najvećim.

Princip pravičnosti predstavlja jednu od poželjnih karakteristika adekvatno dizajniranog poreskog sistema. Ovaj princip ima dve komponente: horizontalnu i vertikalnu. Pre analize poreskih instrumenata čijom primenom bi se mogla unaprediti pravičnost, neophodno je napomenuti da u ekonomskoj teoriji postoje različita shvatanja horizontalne i vertikalne pravičnosti, kao normativnih koncepata. Koncept horizontalne pravičnosti u oporezivanju podrazumeva da jednaka lica treba da budu izložena istom poreskom opterećenju. Kao takav, ovaj koncept je gotovo univerzalno prihvaćen, iako u praksi postoje odstupanja od njega. S tim u vezi, postavlja se pitanje na osnovu čega se vrši poređenje lica u cilju utvrđivanja njihove međusobne (ne)jednakosti. U ekonomskoj teoriji postoji nekoliko pristupa ovom pitanju, od kojih

se najčešće razmatraju sledeći: *i*) jednakost lica prema sposobnostima, *ii*) jednakost lica prema uloženom radnom naporu, *iii*) jednakost lica prema dohotku, *iv*) jednakost lica prema korisnosti. Zbog praktičnih problema koji bi se javili kod merenja sposobnosti zarađivanja, radnog napora ili korisnosti, najčešće se kao osnov za poređenje koristi dohodak, kao aproksimacija svih pomenutih kriterijuma. S tim u vezi, postavlja se pitanje da li bi kao relevantan trebalo uzeti ukupan dohodak ili dohodak po radnom satu. Ukupan dohodak predstavlja odraz ekonomske snage lica, ali on zavisi kako od zarađivačke sposobnosti, tako i od spremnosti pojedinca da radi, koja je pod kontrolom tog lica. Stoga se smatra da bi adekvatnije bilo kao osnov uzeti stopu zarada (nadnicu), a ne ukupan dohodak. Međutim, i ovaj pristup je osporavan zbog toga što nadnica zavisi, između ostalog, od ulaganja u ljudski kapital (obrazovanje, obuku i sl.), pa se postavlja pitanje da li bi trebalo na isti način oporezovati lice sa većom nadnicom i lice sa manjom nadnicom, ako je lice sa većom nadnicom moralo da uloži veći trud u obrazovanje, da bi tu nadnicu ostvarilo. Osim toga, postavlja se i pitanje mogućnosti pouzdanog merenja broja radnih sati, koji je neophodan da bi se obračunala nadnica. Alternativno, prema libertarijanskom gledištu, horizontalnu pravičnost bi trebalo meriti prema korisnosti, tako da dve osobe koje imaju isti nivo korisnosti pre oporezivanja treba da imaju jednak nivo korisnosti i nakon oporezivanja. Iako bi u praksi bilo teško meriti horizontalnu pravičnost prema korisnosti, ovaj pristup navodi na teorijski bitne zaključke. Tako ako pojedinci različito vrednuju dokolicu, svaki porez narušava horizontalnu pravičnost i obrnuto – ako pojedinci isto vrednuju dokolicu, svaki porez je horizontalno pravičan.

Nasuprot konceptu horizontalne pravičnosti, oko vertikalne pravičnosti ne postoji saglasnost ni u pogledu načina definisanja. Tako se prema jednom pristupu, zasnovanom na teoriji relativno jednake žrtve, smatra da vertikalna pravičnost podrazumeva da lica veće ekonomske snage treba da plate apsolutno veći porez, što se obezbeđuje primenom proporcionalnih graničnih poreskih stopa. Nasuprot tome, drugi pristup, zasnovan na teoriji minimalne žrtve implicira da lica veće ekonomske snage treba da plate ne samo apsolutno, već i relativno više poreza, što se opravdava opadajućom graničnom korisnošću dohotka. U tom slučaju bi oporezivanje trebalo da se vrši po progresivnim poreskim stopama.

Univerzalnost i opšta prihvaćenost principa horizontalne pravičnosti u oporezivanju objašnjava se sa nekoliko argumenata. Prva grupa argumenata počiva na socio-

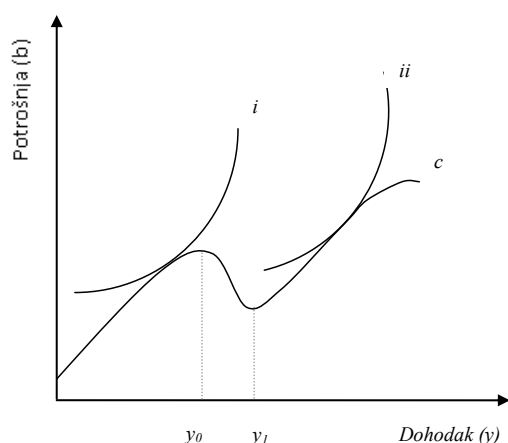
psihološkim kriterijumima. Kada bi lica iste ekonomske snage plaćala različite iznose poreza to bi stvorilo pretpostavke za osećaj nesigurnosti i potencijalno za društvene sukobe. Drugo, teorija društvenog blagostanja zasniva se na pretpostavci o averziji društva prema nejednakosti. S tim u vezi, pretpostavka za smanjenje nejednakosti između lica različite ekonomske snage je da lica iste ekonomske snage pre oporezivanja imaju istu ekonomsku snagu i nakon oporezivanja.¹⁴³ S druge strane, oko principa vertikalne pravičnosti ne postoji normativni konsenzus, već se stav prema ovom principu zasniva na vrednosnim sudovima.

U praksi razvijenih zemalja dohodak se najčešće oporezuje po progresivnim stopama, zbog želje da se državna intervencija kroz poresku politiku obezbedi preraspodelu dohodaka. Međutim, ovakav pristup se često osporava argumentima da se time narušava ekonomska efikasnost, jer se kažnjavaju rad, marljivost, sposobnost i druge poželjne karakteristike ljudi. S druge strane, kao kontra-argument se navodi to da vrlo često ni tržišna raspodela dohotka nije rezultat samo ovih činjenica, već i drugih okolnosti, te da je stoga državna intervencija opravdana. Do gubitka na efikasnosti usled oporezivanja dolazi usled promene ponašanja ekonomskih subjekata kao posledice oporezivanja. Stoga bi, prvo najbolje rešenje bilo oporezovati one performanse ljudi koje se ne mogu jednostavno i brzo promeniti. Jedna od takvih karakteristika je i njihova veština u radu, tj. sposobnost zarađivanja. Međutim, kako je objektivna sposobnost zarađivanja teško merljiva na direktan način, te država ne može (ili teško da može) prikupiti informacije o tome, u praksi se pribegava oporezivanju dohotka, kao aproksimacije sposobnosti zarađivanja. S obzirom da na nivo dohotka ne utiče samo sposobnost zarađivanja već i spremnost pojedinca da radi, očigledno je da oporezivanje može da utiče na ovu performansu, zbog čega se oporezivanje dohotka smatra drugim najboljim rešenjem.

Karakteristike modela optimalnog oporezivanja determinisane su pretpostavkama na kojima su modeli zasnovani, zbog čega i postoji više različitih modela optimalnog oporezivanja. Kao posledica razlika u pretpostavkama, i modeli optimalnog oporezivanja se u znatnoj meri razlikuju, pre svega u pogledu podešavanja poreske skale (poreskih stopa i oslobođenja/odbitaka). Međutim, svi ti modeli zasnovani su na zajedničkom teorijskom okviru, kojim su definisane opšte karakteristike optimalnog

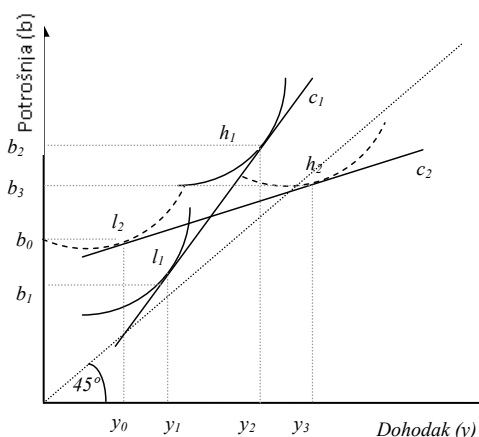
¹⁴³ Vidi detaljnije: Duclos, D., et. Al. (2001), str. 3-4.

poreza na dohodak, a koje se odnose na gornju i donju granicu (marginalne) poreske stope.¹⁴⁴



Grafikon 14. Gornja granica marginalne stope poreza na dohodak

Izvor: Hindriks, J, et. al. (2006)



Grafikon 15. Donja granica marginalne stope poreza na dohodak

Izvor: Hindriks, J, et. al. (2006)

Pretpostavlja se da potrošnja pojedinca raste sa rastom dohotka, do određene tačke, a nakon toga u određenom segmentu opada (od x_0 do x_1), da bi pri visokom nivou dohotka opet počela da raste (što je predstavljeno krivom c na Grafikonu 14). U tom slučaju, u segmentu gde potrošnja opada sa rastom dohotka dodatni radni napor implicira smanjenje potrošnje, što bi se moglo dogoditi u slučaju neadekvatne poreske politike, kojom bi se umereni nivo dohotka izrazito oštro oporezovao. Stoga nije realno očekivati da će kriva indiferentnosti pojedinca (i) postati tangenta na krivu potrošnje u tom segmentu, već je verovatnije da će pojedinac odabrati kombinaciju rada (dohotka) i potrošnje na segmentu na kojem dodatni radni napor implicira rast potrošnje. Ako se dohodak pre oporezivanja označi sa y , a porez na dohodak za $T(y)$, onda je pod pretpostavkom da je potrošnja funkcija raspoloživog dohotka, funkciju potrošnje moguće iskazati na sledeći način:

$$c(y) = y - T(y) \quad (3.1)$$

¹⁴⁴ Vidi: Hindriks, J, et. al. (2006)

U tom slučaju, prvi izvod funkcije (3.1) je:

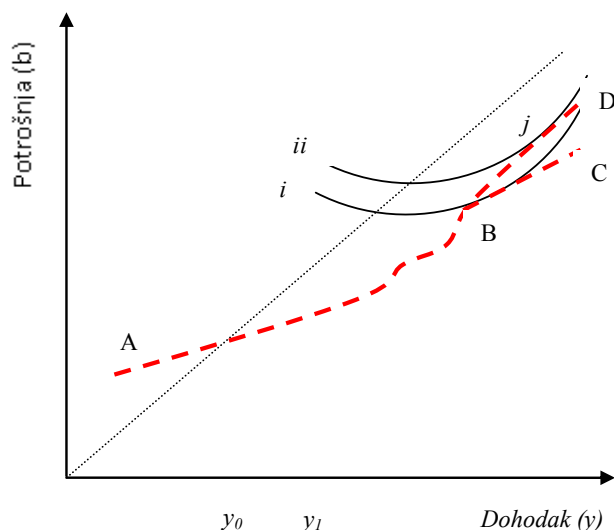
$$c'(y) = 1 - T'(y) \quad (3.2)$$

Ako se pođe od toga da je prvi izvod pozitivan, $c'(y) \geq 0$ (tj. da potrošnja raste sa rastom dohotka), onda se zaključuje da $T'(y)$ mora biti manje ili jednako jedinici ($T'(y) \leq 1$). To je ekvivalentno zahtevu da marginalna poreska stopa bude manja od 100%. Iz toga proizilazi da marginalna poreska stopa niža od 100% predstavlja prvu osnovnu karakteristiku optimalnog poreza na dohodak.

Na sličan način je moguće utvrditi i donju granicu optimalnog poreza na dohodak, polazeći od pretpostavke da u ekonomiji postoje dva tipa radnika – visoko kvalifikovani i nisko kvalifikovani. Ako je nagib funkcije potrošnje (u odnosu na bruto dohodak) veći od jedan ($c'(y) > 1$), to znači da potrošnja raste za veći iznos nego što raste dohodak, tj. da je njegov dohodak posle oporezivanja veći od dohotka pre oporezivanja. U tom slučaju se govori o negativnom porezu na dohodak, jer država zapravo vrši transfer sredstava poreskom obvezniku umesto da od njega naplaćuje porez na dohodak, tako da je potrošnja poreskog obveznika veća od njegovog dohotka. Ovakva situacija je prikazana funkcijom potrošnje c_1 na Grafikonu 15, pri čemu je sa h_1 označena kriva indiferentnosti visoko kvalifikovanog radnika, a sa l_1 kriva indiferentnosti nisko kvalifikovanog radnika. U slučaju kada se negativni porez na dohodak zameni klasičnim (pozitivnim) porezom, funkcija potrošnje (u odnosu na bruto dohodak) dobija nagib manji od jedinice, što je označeno krivom c_2 na Grafikonu 15, a sa h_2 i l_2 krive indiferentnosti visoko i nisko kvalifikovanog radnika, respektivno. Pri tome je prirast dohotka visoko kvalifikovanog radnika jednak gubitku dohotka niskokvalifikovanog radnika (rastojanje od y_0 do y_1 jednako je rastojanju od y_2 do y_3), a prirast potrošnje niskokvalifikovanog jednak je smanjenju potrošnje visokokvalifikovanog radnika (rastojanje b_0 do b_1 jednako je rastojanju od b_2 do b_3). Dakle, kao što se na Grafikonu 15. može videti, usled zamene negativnog poreza na dohodak klasičnim porezom, potrošnja niskokvalifikovanog radnika raste, a raste i nagrada za radni napor visokokvalifikovanog radnika (njegov bruto dohodak). Polazeći od pretpostavke o opadajućoj graničnoj korisnosti potrošnje, može se zaključiti da uvođenje klasičnog poreza (umesto negativnog) dovodi do rasta društvenog blagostanja, jer rast korisnosti niskokvalifikovanog radnika usled rasta

potrošnje prevazilazi gubitak korisnosti visokokvalifikovanog radnika usled smanjenja potrošnje. Osim toga, zbog sofisticiranosti veština, dodatni rad visoko kvalifikovanog radnika je manje težak od dodatnog rada niskokvalifikovanog radnika (on mora da uloži manje radnog napora za isti *output*), pa i po ovom osnovu uvođenje klasičnog poreza na dohodak unapređuje društveno blagostanje. Kako po oba osnova zamena negativnog poreza na dohodak klasičnim porezom dovodi do neto povećanja društvenog blagostanja, može se zaključiti da optimalni porez na dohodak nije negativan, tj. da je optimalna poreska stopa nenegativna ($T'(y) > 0$).¹⁴⁵ Međutim, u određenim teorijskim modelima, pod drugačijim pretpostavkama i negativni porez na dohodak može biti optimalan.

Jedna od ključnih dilema u okviru teorije optimalnog oporezivanja odnosi se na mogućnost diferenciranog oporezivanja dohotka građana, po različitim poreskim stopama, kako bi višak poreskog tereta bio minimalan. U tom smislu polaznu osnovu predstavlja analiza opravdanosti diferenciranog oporezivanja visokih i niskih dohodaka.



Grafikon 16. Optimalna stopa poreza na visoke dohotke

Izvor: Hindriks, J, et. al. (2006)

Potrošnja može biti optimalna samo u slučaju kada je nagib njene krive (ABC, na Grafikonu 16.) jednak jedinici (što je ekvivalentno nultoj graničnoj poreskoj stopi) u tački u kojoj kriva indiferentnosti visoko kvalifikovanog radnika postaje tangenta u

¹⁴⁵ Hindriks, J, et. al. (2006)

odnosu na krivu potrošnje (tačka B). U cilju izvođenja treće karakteristike optimalnog poreza, polazi se od suprotne pretpostavke, da je nagib krive potrošnje manji od jedinice, što je ekvivalentno pozitivnoj graničnoj poreskoj stopi u tački B. S tim u vezi moguće je konstruisati prigodniju krivu potrošnje (ABD) koja u segmentu BD ima jedinični nagib (pod uglom od 45°).¹⁴⁶ U tom slučaju kriva indiferentnosti visoko kvalifikovanog radnika postaje tangenta na krivu potrošnje u tački *j* (a ne više u tački B). Kako tačka *j* za tog radnika implicira veći nivo i dohotka i potrošnje, to znači da se njegova korisnost povećava. S obzirom da je vertikalno rastojanje od tačke B do krive sa jediničnim nagibom (kriva pod uglom od 45°) jednako rastojanju od tačke *j* do iste te krive, ukupan poreski prihod se ne menja bez obzira na promenu poreske stope. Stoga se može zaključiti da kriva ABC koja podrazumeva oporezivanje dohotka visoko kvalifikovanog radnika po pozitivnim poreskim stopama nije optimalno rešenje, jer prelazak na krivu potrošnje ABD, što implicira nultu graničnu poresku stopu na dohodak visokokvalifikovanih radnika povećava korisnost tog radnika, bez narušavanja korisnosti drugih lica i bez promene poreskih prihoda. Kako je već pokazano da optimalna granična stopa poreza na dohodak visokokvalifikovanih radnika mora biti nenegativna, a sada se vidi da ne bi trebalo da bude ni pozitivna, zaključuje se da optimalna poreska skala podrazumeva oporezivanje dohotka visoko kvalifikovanih radnika (dakle, visokih dohodaka) po nultoj marginalnoj poreskoj stopi.¹⁴⁷ Iz navedenog proizilazi da optimalno oporezivanje dohotka podrazumeva različit poreski tretman visokih i niskih dohodaka, u smislu da se najviši dohoci oporezuju po nultoj graničnoj poreskoj stopi, što narušava princip pravičnosti u oporezivanju (naročito u u vertikalnom smislu). Stoga se zaključuje da pitanje balansiranja između pravičnosti i efikasnosti predstavlja fundamentalni problem optimalnog oporezivanja.

3.2 Klasični i savremeni modeli analize optimalnog oporezivanja dohotka

Evolucija teorijske analize problematike optimalnog oporezivanja dohotka započeta je radom Francisa Edžvorta, koji se smatra tvorcem klasičnog modela analize optimalnog oporezivanja (Edgeworth, (1897)). Na kritikama nedostataka Edžvortovog

¹⁴⁶ Hindriks, J. et. al. (2006), str. 491-492.

¹⁴⁷ Sadka, E. (1977)

modela, više decenija kasnije, napravljen je sledeći značajan iskorak u teoriji optimalnog oporezivanja, kroz rad Džejmisa Majrlisa (Mirrlees, (1971)), a zatim i rad Nikolasa Sterna (Stern, (1986)), i Emanuela Saeza (Saez, (2002)), te najnoviji stohastički dinamički modeli, koji se smatraju okosnicom savremenih pristupa analize optimalnog oporezivanja. U tom smislu, u nastavku će biti predstavljene osnovne pretpostavke, koncepti, kritike i zaključci koji proizilaze iz navedenih teorijskih modela optimalnog oporezivanja dohotka.

a) Edžvortov model optimalnog oporezivanja

Edžvortov model optimalnog oporezivanja predstavlja prvi pokušaj da se na sistematski način analizira pitanje optimalnog dizajna poreza na dohodak, uzimajući u obzir pitanje efekata oporezivanja na društveno blagostanje. Ovaj model optimalnog oporezivanja se zasniva na nekoliko relevantnih pretpostavki: a) oporezivanje dohotka bi trebalo da bude u funkciji maksimizacije društvenog blagostanja, b) funkcije korisnosti pojedinaca su identične, zavise samo od dohotka i predstavljaju opadajuću funkciju dohotka, c) ukupan raspoloživi dohodak u društvu je fiksna, d) ponuda rada je savršeno neelastična.

Ako se optimalno oporezivanje posmatra kao mehanizam za maksimiziranje društvenog blagostanja uz dati nivo poreskih prihoda, onda je mogućnost merenja društvenog blagostanja osnovna pretpostavka za analizu optimalnog oporezivanja. Najznačajniji problem koji se s tim u vezi javlja, odnosi se na neuporedivost preferencija članova društva. Kako bi ovo ograničenje bilo prevaziđeno, polazna pretpostavka je da postoji aditivna Bergson-Semjuelsonova funkcija društvenog blagostanja, što je ekvivalentno pretpostavci da država može da odredi i rangira društvene troškove ubiranja poreza od dva različita lica.¹⁴⁸ Ako se sa $U(i)$ označi funkcija korisnosti potrošača i (nakon oporezivanja), sa $F(i)$ funkcija kumulativne raspodele zarade pojedinaca i u ukupnoj populaciji, a sa U_{ψ} rastuća, konkavna funkcija korisnosti lica shodno redistributivnim ciljevima, Bergson-Semjuelsonova

funkcija društvenog blagostanja (W_{BS}) se može iskazati na sledeći način:

¹⁴⁸ Ako V_i predstavlja indeks korisnosti potrošača i , a x i y predstavljaju raspoložive opcije (moguće društvene izbore), onda se funkcija društvenog blagostanja može predstaviti kao funkcija korisnosti potrošača $W_{BS}(V_1, \dots, V_n)$. U tom kontekstu, opcija x je društveno poželjnija od opcije y , ako i samo ako $W_{BS}(V_1(x), \dots, V_n(x)) > W_{BS}(V_1(y), \dots, V_n(y))$. Vidi: Salanie, B. (2003)

$$W_{BS} = \int U_{\psi}(U(i))dF(i) \quad (3.3)$$

Polazeći od funkcije društvenog blagostanja navedene u izrazu (3.3), kao i od pretpostavke da je ponuda rada (L) savršeno neelastična, a da pojedinac ostvaruje dohodak $Y(w)$, pri čemu država oporezuje dohodak kako bi ostvarila poreske prihode ($T(w)$) potrebne za finansiranje javnih rashoda (G), onda se uslov budžetske ravnoteže može iskazati kao:

$$\int T(i)dF(i) = G \quad (3.4)$$

Kako je ponuda rada savršeno neelastična i stoga korisnost lica (i) zavisi isključivo od raspoloživog dohotka ($U(i) = U(Y(i) - T(i))$), optimalni režim poreza na dohodak se može utvrditi maksimiziranjem funkcije društvenih preferencija $W_{BS} = \int U_{\psi}(U(i))dF(i)$, uz odgovarajuće budžetsko ograničenje države. S tim u vezi, ako je multiplikator uz budžetsko ograničenje označen sa λ , maksimiziranjem funkcije društvenog blagostanja dobija se sledeći uslov optimalnog oporezivanja dohotka:¹⁴⁹

$$U_{\psi}'(U(i))U'(Y(i) - T(i)) = \lambda \quad (3.5)$$

Izraz (3.5) zapravo predstavlja okosnicu Edžvortovog koncepta jednake marginalne žrtve, koji pod pretpostavkom konkavnosti funkcije društvenog blagostanja suštinski predstavlja zahtev da država oporezuje dohodak pojedinaca sve do tačke izjednačavanja dohodaka posle oporezivanja svih članova društva.¹⁵⁰

Ovakav rezultat ne iznenađuje, ako se u obzir uzme činjenica da je Edžvortov model zasnovan na pretpostavci savršene neelastičnosti ponude radne snage. Ako poreski obveznik ne menja svoje ponašanje (u smislu ponude rada) bez obzira na režim oporezivanja, onda je polazeći od koncepta opadajuće marginalne korisnosti dohotka, sa aspekta društvenog blagostanja opravdano vršiti redistribuciju dohotka od onih koji imaju manju marginalnu korisnost dohotka ka onima koji imaju veću marginalnu

¹⁴⁹ Salanie, B. (2003)

¹⁵⁰ Edgeworth, F. (1897)

korisnost (dakle od bogatih ka siromašnima), sve do tačke izjednačavanja njihovih dohodaka i marginalnih korisnosti od dohodaka.

Jasno je da su rezultati Edžvortovog modela optimalnog oporezivanja određeni pretpostavkama na kojima se model zasniva. Iako se i pretpostavka o primeni aditivne Bergson-Semjuelsonove funkcije društvenog blagostanja, kao i pretpostavka o fiksnom ukupnom dohotku mogu preispitivati, najnerealnija je pretpostavka koja se odnosi na postojanje savršene neelastičnosti ponude radne snage. Brojna empirijska istraživanja su pokazala da ponuda rada nije cenovno neelastična, te da uvođenje/povećanje poreza na rad negativno utiče na ponudu rada.¹⁵¹ Stoga, ukoliko se pretpostavka o savršenoj neelastičnosti ponude radne snage promeni, onda se i zaključci značajno menjaju, jer oporezivanje unosi distorzije u ekonomsko ponašanje obveznika (oni menjaju ponudu radne snage). U tom slučaju se oporezivanje ne može posmatrati isključivo kao instrument preraspodele dohotka, već je potrebno u analizu uključiti i efekte na ekonomsku efikasnost.

I pored nedostataka Edžvortovog modela optimalnog oporezivanja, koji predstavljaju pre svega posledicu nerealnosti pretpostavki na kojima se ovaj model zasniva, njegov značaj se ogleda u činjenici da je u ovom modelu prvi put izvršena teorijski konzistentna analiza pitanja optimalnog oporezivanja, u kontekstu maksimizacije društvenog blagostanja. Kao takav, Edžvortov model optimalnog oporezivanja, te njegove kritike, predstavljale su osnov za dalji razvoj teorije optimalnog oporezivanja.

b) Majrlisov model optimalnog oporezivanja

Iako je nakon nastanka Edžvortovog modela optimalnog oporezivanja bilo jasno da je pretpostavka o odsustvu bihejviorističke reakcije poreskih obveznika na oporezivanje nerealna, brojna razmatranja problematike optimalnog oporezivanja iz tog perioda, a i dugo vremena zatim, su se i dalje svodila na analizu uticaja oporezivanja na raspodelu dohotka, bez razmatranja problema efikasnosti. Značajan prodor u pogledu razvoja teorije optimalnog oporezivanja, u pravcu kreiranja teorijskih modela koji su se zasnivali na postojanju *trade-off* odnosa između pravičnosti i efikasnosti napravljen je tek 70-ih godina XX veka. U tom pogledu, najznačajnijim se smatra rad Džejmisa Majrlisa (Mirrlees, J. (1971)).

¹⁵¹ Vidi: Blau, K. et. al. (2005)

Majrlisov model optimalnog oporezivanja zasnovan je na sledećim pretpostavkama.¹⁵² Prvo, pristup analizi je statičkog karaktera - modeliranje optimalnog poreza se vrši u odnosu na godišnji dohodak pojedinca i pretpostavlja se da nema štednje (da se ceo dohodak troši). Drugo, razlike u ukusima, veličini i strukturi porodice, kao i mogućnost migracija se ne uzimaju u obzir. Treće, pojedinci odlučuju o broju sati koje će provesti radeći tako da tim izborom maksimiziraju svoju funkciju korisnosti, dok se društveno blagostanje pak smatra funkcijom nivoa korisnosti članova društva. Četvrto, država raspoloživa sa potpunim informacijama o funkcijama korisnosti svih pojedinaca na njenoj teritoriji. Peto, postoji jedna vrsta posla koju pojedinci obavljaju i jedna vrsta dobra koje troše. Šesto, troškovi administriranja optimalnog poreza na dohodak su zanemarljivi. Već iz samih pretpostavki na kojima je zasnovan Majrlisov model jasno je da on predstavlja značajan iskorak u razvoju teorije optimalnog oporezivanja, jer su pretpostavke u znatno većoj meri približne realnosti, iako neke od njih i dalje nisu potpuno realistične.

Majrlisov model optimalnog oporezivanja, počiva na stavu da oporezivanje pojedinaca treba da bude zasnovano na njegovom potencijalu zarađivanja (zarađivačkoj sposobnosti), koji se može procenjivati na bazi brojnih ličnih karakteristika, kao što su stepen inteligencije, nivo obrazovanja, starost, mesto življenja i sl. Međutim, kako se ove performanse ne mogu pouzdano i lako procenjivati, kao osnov oporezivanja uzima se dohodak, kao najkvalitetniji raspoloživi indikator zarađivačkog potencijala pojedinca. Stoga se već u polaznim razmatranjima Majrlisovog modela navodi da u kontekstu posmatranja dohotka kao pokazatelja zarađivačkog potencijala pojedinca, redistribucija dohotka do tačke izjednačavanja marginalne korisnosti dohotka svih pojedinaca prestaje da bude poželjna. Razlog za ovakav stav nalazi se u tome što bi poreski sistem koji bi vršio takvu redistribuciju dohotka potpuno destimulisao ponudu radne snage. Na taj način je u model praktično uvedena pretpostavka o elastičnosti ponude radne snage u odnosu na režim oporezivanja.

U formulisanju modela polazi se od pretpostavke da funkcija korisnosti i -tog pojedinca ($U(c_i, L)$), konkavnog oblika, zavisi od njegove potrošnje (c_i) i broja časova rada – ponude radne snage (L), pri čemu rad smanjuje korisnosti pojedinca, a

¹⁵² Vidi: Mirrlees, J. (1971)

potrošnja je povećava. Takođe se pretpostavlja da se pojedinci razlikuju u pogledu sposobnosti zarađivanja, iskazane u formi produktivnosti $\varpi = \frac{w}{L}$ (gde je w dohodak od rada, a L broj časova rada), pri čemu je raspodela te produktivnosti u populaciji opisan funkcijom $f(\varpi)$. U datim uslovima, u osnovi Majrlisovog modela nalazi se pitanje utvrđivanja funkcije $g(\cdot)$ koja će uspostaviti relaciju između dohotka posle oporezivanja (neto dohotka) i dohotka pre oporezivanja (bruto dohotka), tako da se maksimizira Bergson-Semjuelsonova funkcija društvenog blagostanja, što se može iskazati na sledeći način:¹⁵³

$$\max \int \phi(u) f(\varpi) d\varpi = \max_{\varpi_0}^{\varpi_1} \int SW \{u[c_i(\varpi), L(\varpi)]\} f \varpi d\varpi \quad (3.6)$$

Maksimizacija funkcije društvenog blagostanja se ostvaruje uz budžetsko ograničenje koje zahteva prikupljanje određenog iznosa poreskih prihoda, jednakog iznosu javnih rashoda (G). Ako se sa ϖL označi bruto zarada pojedinca, a sa $g(\varpi L)$ njegova neto zarada, onda se ovaj uslov (jednakosti poreskih prihoda i javnih rashoda) može iskazati kao:

$$\int [\varpi L - g(\varpi L)] f(\varpi) d\varpi = G \quad (3.7)$$

Iz same formulacije Majrlisovog modela se može uvideti njegova konceptualna sličnost sa Edžvortovim modelom, ali ipak uz bitan dodatak (koji nije bio uključen u Edžvortov model). Taj dodatak, koji predstavlja suštinsku razliku u odnosu na Edžvortov model, odnosi se na uključivanje ponude radne snage u model utvrđivanja optimalne funkcije $g(\cdot)$, koja treba da uspostavi odnos između neto i bruto dohotka (po radnom času), što u suštini predstavlja definisanje optimalnog režima oporezivanja.

Polazeći od uslova datih u jednačinama (3.6) i (3.7), te od Kob-Daglasove funkcije korisnosti (potrošnja/dokolica), Majrlisov model optimalnog poreza na dohodak, u

¹⁵³ Dodatna pretpostavka je da pojedinac bira kombinaciju potrošnje i rada tako da maksimizira svoju funkciju korisnosti, pri čemu je potrošnja jednaka neto dohotku ($c = g(\varpi L)$)

svojoj osnovnoj formi, ukazuje na sledeće karakteristike optimalnog poreza na dohodak:¹⁵⁴

- Optimalna poreska skala, na deo dohotka iznad neoporezivog iznosa je linearna. To znači da je potrebno uvesti opšti, neoporezivi iznos iznad kojeg se plaća porez na dohodak, dok lica koja imaju dohodak manji od tog iznosa dobijaju novčani transfer (socijalnu pomoć) od države;
- Marginalna poreska stopa je konstantna i relativno niska (ne veća od 20%), što je suprotno očekivanjima i tada zastupljenoj praksi primene vrlo visokih i rastućih marginalnih poreskih stopa;
- Redistributivna moć poreza na dohodak (u smislu njegove efikasnosti u smanjenju nejednakosti u raspodeli dohotka) je vrlo mala.

Upravo zbog ocenjene neefikasnosti poreza na dohodak u smanjenju nejednakosti (čak i pod pretpostavkom primene razumnog intenziteta direktne progresije) proporcionalna i niska marginalna poreska stopa se smatra optimalnom, jer kreira manje distorzije u ekonomskom ponašanju pojedinaca. Osim toga, Majrlisov model podrazumeva povezivanje poreske skale sa brojem radnih sati i nivoom dohotka. Na taj način bi se izbegla situaciju u kojoj bi oni pojedinci koji ne rade puno radno vreme bili blaže oporezovani, jer bi im ceo neoporezivi iznos relativno više umanjio poresku osnovicu nego u slučaju lica koja rade puno radno vreme. Time bi se otklonili podsticaji za supstituciju rada dokolicom. Međutim, u praksi bi bilo teško primeniti ovaj koncept, zbog teškoća sa kojima bi se poreska uprava susretala kod utvrđivanja/procene broja sati rada.

Polazeći od opšteg oblika Majrlisovog modela optimalnog oporezivanja, dalja nadogradnja i detaljnija razrada modela je vršena u nekoliko pravaca, koji se suštinski razlikuju u pogledu pretpostavki u vezi sa karakteristikama individualnih funkcija korisnosti i Rolsove funkcije društvenog blagostanja. S tim u vezi, posebno značajnim se smatraju razmatranja koja polaze od pretpostavke primene funkcije blagostanja zasnovane na maksimi-min kriterijumu i kvazilinearne funkcije korisnosti.

Naime, Rolsova funkcija društvenog blagostanja zasnovana je na tzv. maksimi-min kriterijumu, prema kojem ukupno društvenog blagostanje zavisi od blagostanja onog

¹⁵⁴ Mirrlees, J. (1971). Vidi i: Atkinson, A. (1980)

člana društva koji ima najniži nivo korisnosti.¹⁵⁵ Polazeći od pretpostavke primene Rolsove funkcije društvenog blagostanja, pitanje izbora optimalne poreske sheme ($T(\varpi L)$) se rešava upravo maksimizacijom funkcije društvenog blagostanja:¹⁵⁶

$$U(w) = \max_L U(\varpi L - T(\varpi L), L) \quad (3.8)$$

Primenom teoreme obvojnice (eng. *envelope theorem*), uz realističnu pretpostavku da optimalna granična poreska stopa (T') ne može biti veća od 1 (tj. 100%), dobija se:

$$U'(\varpi) = (1 - T')LU'_i \geq 0 \quad (3.9)$$

Ako se pretpostavi da najniži nivo korisnosti ima onaj pojedinac koji ima najnižu produktivnosti (ϖ), onda bi optimalan sistem oporezivanja trebalo da destimuliše rad upravo ovog pojedinca, dok će država težiti da mu transfere (negativan porez) učini što većim (jer se polazi od maksi-min kriterijuma). Iz toga proizilazi da će država težiti da maksimizira poreske prihode po osnovu oporezivanja onih pojedinaca koji rade, tj. da bi optimalan model poreza na dohodak trebalo da maksimizira poreske prihode uz dva zahteva: ograničenje podsticaja i zahtev da korisnost pojedinca koji ima najniži nivo korisnosti u društvu bude jednak nivou ciljanom od strane države.¹⁵⁷ Granična poreska stopa koja maksimizira poreske prihode se utvrđuje u tački u kojoj se izjednačava smanjenje poreskih prihoda usled povećanja granične poreske stope (zbog negativnog efekta na ponudu rada) i prirast poreskih prihoda usled tog povećanja poreske stope. Polazeći od prethodno navedenog, ako se sa w označi dohodak pojedinca od rada, sa ε_S koeficijent elastičnosti ponude rada u odnosu na nadnicu, a sa $(1-F(\varpi))$ broj pojedinaca koji poseduju određeni ili viši nivo sposobnosti (produktivnosti), koji se označava sa ϖ , gde je $F(\varpi)$ odgovarajuća funkcija rasporeda, a $f(\varpi)$ funkcija verovatnoće raspodele pojedinaca prema sposobnosti (produktivnosti), optimalna granična poreska stopa, koja se dobija kao

¹⁵⁵ Vidi: Rosen, H., et. al. (2009), str. 288-289.

¹⁵⁶ Salanie, B. (2003), str. 84.

¹⁵⁷ Vidi: Salanie, B. (2003), str. 84.

prvi izvod odgovarajuće poreske funkcije, se utvrđuje na osnovu sledećeg modela:¹⁵⁸

$$\frac{T'(w)}{1-T'(w)} = \left(1 + \frac{1}{\varepsilon_s}\right) \frac{1-F(\varpi)}{\varpi f(\varpi)} \quad (3.10)$$

Na osnovu modela (3.10) se izvode dva zaključka - da optimalna granična poreska stopa: a) opada sa povećanjem elastičnosti ponude rada, b) se povećava sa smanjenjem produktivnosti. Intuitivno objašnjenje navedenog zaključka ogleda se u tome da je gubitak ukupnog graničnog proizvoda rada usled smanjenje ponude rada do kojeg dolazi po osnovu povećanja granične poreske stope manji kada je produktivnost rada niža. Šta više, ako se pretpostavi postojanje Pareto raspodele dohodaka, zaključuje se da optimalna skala graničnih poreskih stopa gotovo kontinuirano opada sa povećanjem dohodaka, te da se maksimalna preraspodela ostvaruje uz regresivnu, umesto uz progresivnu poresku skalu.¹⁵⁹

Budući da je u prethodnom slučaju optimalna poreska stopa izvedena iz uslova maksimizacije poreskih prihoda, a da u obzir nije uzet uticaj preraspodele dohodaka na funkciju društvenog blagostanja, što nije realno, potrebno je proširiti analizu. U cilju utvrđivanja karakteristika optimalnog sistema poreza na dohodak, uključivanjem efekta preraspodele dohotka, dalja analiza se zasniva na pretpostavci postojanja kvazilinearne funkcije korisnosti pojedinca:

$$U(c_i, L) = c_i - v(L) = \varpi L - T(\varpi L) + v(1-L) \quad (3.11)$$

Uslov naveden u jednačini (3.11) implicira nepostojanje dohodnog efekta na ponudu rada. Sada polaznu osnovu za utvrđivanje optimalnog režima oporezivanja predstavlja

¹⁵⁸ Salanie, B. (2003), str. 85.

¹⁵⁹ Vidi: Hindriks, J., et. al. (2006), str. 499. U izvornom Majrlisovom modelu se pretpostavlja lognormalna funkcija raspodela verovatnoće, dok se u sličnim analizama često koristi i pretpostavka o Pareto raspodeli. Lognormalna raspodela predstavlja kontinuelnu funkciju raspodele verovatnoće slučajne promenljive, čije su logaritmovane vrednosti normalno raspoređene. S druge strane, i kod Pareto raspodele logaritmovane vrednosti predstavljaju odgovarajuću linernu ili kvadratnu funkciju slučajnih promenljivih, s tim što je kod Pareto raspodele debljina repova veća nego kod lognormalne raspodele.

uslov maksimizacije sledeće funkcije blagostanja:¹⁶⁰

$$U(w) = \max_{L \geq 0} (\varpi L - T(\varpi L) - \nu(L)) = \varpi L(\varpi) - T(\varpi L(\varpi)) - \nu(L(\varpi)) \quad (3.12)$$

Maksimizacija društvenog blagostanja se vrši u budžetsko ograničenje:

$$\int_0^{\infty} (\varpi L(\varpi) - U(\varpi) - \nu(L(\varpi))) dF(\varpi) \geq G \quad (3.13)$$

Polazeći od nove funkcije korisnosti (3.11) i datog budžetskog ograničenja (3.12), dobija se sledeći model:¹⁶¹

$$\frac{T'(w)}{1 - T'(w)} = \left(1 + \frac{1}{\varepsilon_s(\varpi)} \right) \frac{1 - F(\varpi)}{f(\varpi)} \left(1 - \frac{D(\varpi)}{D(0)} \right) \quad (3.14)$$

gde je $D(\varpi)$ funkcija graničnih pondera korisnosti pojedinaca na različitim nivoima produktivnosti, koja zbog zadatih redistributivnih ciljeva (preraspodela od najbogatijih ka srednjim dohodnim grupama) mora biti opadajuća.

S obzirom da se model optimalnog oporezivanja definisan u jednačini (3.14) zasniva na strogoj uslovu kvazilinearnosti funkcije korisnosti, opštije rešenje je moguće utvrditi uz napuštanje ove pretpostavke, te uvođenje uslova slabe separabilnosti funkcije korisnosti od potrošnje (eng. *weakly separable utility function*), $U(C_i)$, i funkcije korisnosti od dokolice ($U(1-L)$):¹⁶²

$$U(c_i, L) = U(c_i) + V(1 - L) \quad (3.15)$$

¹⁶⁰ Salanie, B. (2003), str. 91.

¹⁶¹ Vidi: Diamond, P. (1998), str. 85. i Salanie, B. (2003), str. 94.

¹⁶² Funkcija korisnosti je separabilna ako je vrednost te funkcije ista nezavisno od toga da li je korisnost izražena kao funkcija svih elementarnih varijabli ili kao funkcija grupa, odnosno agregiranih varijabli. Vidi: Ekonomski rečnik (2010), str. 825.

Polazeći od pretpostavke o konkavnom obliku funkcije potrošnje i funkcije dokolice¹⁶³, maksimiziranjem funkcije društvenog blagostanja (3.6) uz dato budžetsko ograničenje (3.7) dobija se opšti oblik uslova prvog reda optimalnog nelinearnog oporezivanja dohotka:¹⁶⁴

$$\frac{T'(w)}{1-T'(w)} = \left(\frac{\varepsilon_m}{\varpi}\right) (U_c) \left(\frac{\int_{\varpi_0}^{\varpi_1} \left(\frac{\lambda_m}{U_c} - SW_u \right) f(\varpi) d\varpi}{\lambda_m (1-F(\varpi))} \right) \left(\frac{1-F(\varpi)}{f(\varpi)} \right) \quad (3.16)$$

gde je $\varepsilon_m = 1 - \frac{V_u L}{V_L}$, pri čemu su V_L i V_u parcijalni izvodi prvog i drugog reda funkcije V po broju sati rada L , λ_m – Lagranžov multiplikator, U_c izvod prvog reda funkcije korisnosti potrošnje $U(c_i)$ po potrošnji c_i , a SW_u izvod prvog reda funkcije blagostanja (SW) po ukupnoj korisnosti.

Iz jednačine (3.16) se zaključuje da ako je granično društveno blagostanje opadajuća funkcija sposobnosti pojedinca, onda bi lica sa većim nivoom sposobnosti trebalo oporezovati po višim graničnim stopama, što bi verovatno bilo pravičnije. Takođe se zaključuje da povećanje poreza za lica sa određenim nivoom sposobnosti utiče na ponašanje samo tog pojedinca, dok za lica sa višim nivoom sposobnosti to suštinski predstavlja paušalni porez, te ne utiče na njihovo ponašanje. Kako $\left(\frac{1-F(\varpi)}{f(\varpi)} \right)$ predstavlja odnos broja pojedinaca iznad određenog nivoa sposobnosti i broja pojedinaca koji poseduju određeni nivo sposobnosti, povećanje ovog količnika znači da veći broj obveznika plaća „paušalni porez“, što dovodi do rasta optimalnih graničnih poreskih stopa.

Iako Majrlisov model optimalnog oporezivanja dohotka predstavlja okosnicu savremene analize ovog pitanja, i ovaj model ima brojna ograničenja. Nedostaci Majrlisovog modela se pre svega odnose na (ne)realnost pretpostavki na kojima je model zasnovan. Tu se pre svega misli na nerealnost pretpostavke o homogenosti ekonomskih agenata. Značajnim ograničenjem smatra se i zanemarivanje (direktnih i

¹⁶³ Konkavni oblik funkcije potrošnje ukazuje na opadajuću graničnu korisnost potrošnje, što se smatra realističnom pretpostavkom, iako je ovaj koncept (a naročito koncept opadajuće granične korisnosti dohotka) često osporavan od strane zagovornika neoliberalne ekonomske teorije.

¹⁶⁴ Dahan, M., et. al. (2000), str. 682.

indirektnih) troškova administriranja poreza na dohodak, koji u pojedinim zemljama (npr. u SAD) dostižu 7% do 10% prihoda od ovog poreskog oblika.¹⁶⁵ Osim toga, bitnim nedostatkom modela smatra se i njegov statički karakter, budući da savremena ekonomska teorija sve više insistira na stavu da se ekonomske odluke pojedinca donose na način koji će omogućiti maksimizaciju korisnosti u čitavom životnom veku. No, i pored navedenih nedostataka, Majrlisov model optimalnog oporezivanja predstavlja veliki, a često se smatra i ključni, iskorak u razvoju teorije optimalnog oporezivanja, jer se ovim modelom po prvi put eksplicitno u analizu uključuje i pitanje biheviorističke reakcije ekonomskih agenata na oporezivanje (u formi promene ponude rada), čime se teorijski okvir za analizu pitanja optimalnog oporezivanja čini znatno približnijim realnosti. Na osnovu prethodno navedenog se zaključuje da Majrlisov model predstavlja relativno opšti teorijski okvir, koji se može unaprediti u različitim pravcima, što je delom i učinjeno narednim teorijskim modelima optimalnog oporezivanja, nastalim na Majrlisovom konceptu, kao što su Sternov i Saezov model, te stohastički dinamički modeli.

c) Sternov model optimalnog oporezivanja

Iako je Majrlisovim modelom optimalnog oporezivanja učinjen značajan iskorak, kroz uključivanje biheviorističke reakcije ekonomskih agenata na oporezivanje, čime su u analizu optimalnog oporezivanja ravnopravno uključena pitanja i pravičnosti i efikasnosti, ovim teorijskim konceptom ne uzimaju se u obzir preferencije društva, tj. njegov odnos prema efikasnosti i pravičnosti. U tom pogledu, značajan doprinos dao je Sternov model optimalnog oporezivanja (Stern (1976) i Stern (1987)), koji u analizu ovog pitanja uključuje i pretpostavku o uticaju elastičnosti supstitucije između potrošnje (dohotka) i dokolice, kao i pretpostavku o relevantnosti averzije društva prema nejednakosti, a i delimično redizajnira funkciju korisnosti pojedinca, kako bi je učinio realnijom.

Tako se Majrlisov model zasniva na Kob-Daglasovoj funkciji korisnosti, dok se u Sternovom modelu koristi CES funkcija korisnosti pojedinca, koja zavisi od potrošnje (c_i) i rada (L), pri čemu potrošnja povećava, a rad smanjuje korisnost pojedinca.

¹⁶⁵ Vidi: Salanie, B. (2003)

Takva funkcija korisnosti pojedinca se može prikazati na sledeći način, gde su α i $(1-\alpha)$ odgovarajući ponderi uz rad i potrošnju u funkciji korisnosti:¹⁶⁶

$$u(c_c, l) = [\alpha(1-L)^{-\mu} + (1-\alpha)c_i^{-\mu}]^{1/\mu} \quad (3.17)$$

Nakon definisanja funkcije korisnosti, moguće je koncipirati i funkciju društvenog blagostanja, pri čemu blagostanje zavisi od korisnosti pojedinca i averzije društva prema nejednakosti u raspodeli dohotka (ε):¹⁶⁷

$$\frac{1}{1-\varepsilon} \int_0^\infty [u(c_i, L)]^{1-\varepsilon} f(w)dw \quad (3.18)$$

Pošto se i u Sternovom modelu pretpostavlja primena linearnog poreza na dohodak, pod pretpostavkom da se sa w označi bruto zarada, a sa Γ paušalni iznos novčanog transfera licima bez dohotka (koji je isti za sva lica), budžetsko ograničenje obveznika se može predstaviti kao zbir neto zarade i novčanog transfera:

$$c_c = (1-t)wL + \Gamma \quad (3.19)$$

S druge strane, budžetsko ograničenje države određeno je iznosom poreskih prihoda i ukupnih rashoda, koji se sastoje iz redovnih javnih rashoda (G) i rashoda na novčane transfere obveznicima (Γ):

$$t \int wL f(w)dw = \Gamma + G \quad (3.20)$$

U Sternovom modelu elastičnost potrošnje i dokolice ocenjena je na osnovu cenovne elastičnosti ponude radne snage. U cilju utvrđivanja poreske stope koja maksimizira društveno blagostanje, pri čemu je sa y označen dohodak članova društva, a sa ε

¹⁶⁶ Stern, N. (1976) i Stern, N. (1987)

¹⁶⁷ Elastičnost društvene marginalne korisnosti dohotka, koja se koristi i u analizi nejednakosti u raspodeli dohotka primenom Atkinsonovog indeksa, označena je sa ε .

stepen averzije društva prema nejednakosti (kao i u formuli (3.9)), Stern polazi od sledeće funkcije društvenog blagostanja ($SW(y)$):¹⁶⁸

$$SW(y) = \int \frac{u_i(y)^{1-\varepsilon}}{1-\varepsilon} f(i) di \quad (3.21)$$

Koristeći prethodno definisanu funkciju korisnosti i funkciju društvenog blagostanja, te polazeći od različitih vrednosti koeficijenta elastičnosti supstitucije potrošnje i dokolice (ρ) i iznosa potrebnih poreskih prihoda, te uz pretpostavljene karakteristične vrednosti stepena averzije prema nejednakosti, $\varepsilon=0$, $\varepsilon=2$, $\varepsilon=3$, $\varepsilon=\infty$, kao i vrednosti parametra R (% BDP), koji označava razliku između ukupne javne potrošnje i profita javnog sektora, Stern sprovodi veliki broj simulacija, u cilju utvrđivanja optimalne poreske stope (tj. poreske stope koja maksimizira društveno blagostanje), za različite vrednosti datih parametara.¹⁶⁹

Tabela 2. Sternov model – matrica optimalnih poreskih stopa

ρ	$\varepsilon=0$		$\varepsilon=2$		$\varepsilon=3$		$\varepsilon=\infty$	
	t	Γ	t	Γ	t	Γ	t	Γ
R=0 (čisto redistributivni sistem oporezivanja)								
0,2	36,2	0,096	62,7	0,161	67,0	0,171	92,6	0,212
0,4	22,3	0,057	47,7	0,116	52,7	0,126	83,9	0,167
0,6	17,0	0,042	38,9	0,09	43,8	0,099	75,6	0,135
0,8	14,1	0,034	33,1	0,073	37,6	0,081	68,2	0,111
1,0	12,7	0,029	29,1	0,062	33,4	0,068	62,1	0,094
R=5 (poreski prihodi iznose oko 20% BDP-a)								
0,2	40,6	0,063	68,1	0,135	72,0	0,144	93,8	0,182
0,4	25,4	0,019	54,0	0,089	58,8	0,099	86,7	0,139
0,6	18,9	0,000	45,0	0,061	50,1	0,071	79,8	0,107
0,8	19,7	0,000	38,9	0,042	43,8	0,051	73,6	0,082
1,0	20,6	0,000	34,7	0,029	39,5	0,037	68,5	0,064
R=10 (poreski prihodi iznose oko 45% BDP-a)								
0,2	45,6	0,034	73,3	0,11	76,7	0,119	95,0	-
0,4	35,1	0,000	60,5	0,065	65,1	0,076	89,3	0,112
0,6	36,6	0,000	52,0	0,036	57,1	0,047	83,9	0,081
0,8	38,6	0,000	46,0	0,016	51,3	0,026	79,2	0,057
1,0	40,9	0,000	41,7	0,002	47,0	0,011	75,6	0,039

Izvor: Stern, N. (1976)

¹⁶⁸ Vidi: Kaplow, L. (2008), str. 42 i 61.

Sternov model optimalnog oporezivanja, primenjen na utvrđivanje optimalne marginalne poreske stope (Tabela 2.) navodi na nekoliko bitnih zaključaka:

- Visina optimalne marginalne poreske stope zavisi od averzije društva prema nejednakosti (ϵ), tako da sa rastom averzije prema nejednakosti raste i visina marginalne poreske stope. U slučaju kada pitanje nejednakosti raspodele dohotka nije od značaja (kada nema averzije prema nejednakosti, $\epsilon=0$), optimalna poreska stopa u zavisnosti od elastičnosti supstitucije potrošnje i dokolice kreće se u rasponu od 36,2% do 45,6%. U ortogonalnoj situaciji, kada postoji visoka averzija prema nejednakosti ($\epsilon=1$, Rolsov maksimin kriterijum) optimalna marginalna poreska stopa iznosi između 62,1% i 95% (u zavisnosti od visine elastičnosti supstitucije potrošnje i dokolice).
- Visina optimalne marginalne poreske stope raste sa rastom novčanih transfera (Γ) pojedincima, jer je potrebno obezbediti veći obim poreskih prihoda za finansiranje javnih rashoda ($\Gamma+G$).
- Visina optimalne poreske stope opada sa rastom elastičnosti supstitucije potrošnje (dohotka) i dokolice, tj. sa rastom elastičnosti ponude radne snage. Tako pri izrazito niskoj elastičnosti ponude rada optimalna poreska stopa raste do 68%, a pri visokim vrednostima ove elastičnosti ona opada na oko 35%. Ovaj zaključak je konzistentan sa Daltonovim zakonom i teorijom efikasnosti oporezivanja. Kada je elastičnost supstitucije dohotka i dokolice velika, povećanje poreske stope dovešće do značajnog prekomponovanja raspoloživog vremena u korist dokolice (na račun smanjenja rada). Takva reakcija zapravo predstavlja distorziju u ekonomskom ponašanju pojedinca što narušava efikasnost u oporezivanju.

Sternova simulaciona analiza optimalnih poreskih stopa korišćena je i u kasnijim teorijskim razmatranjima optimalnog oporezivanja dohotka. U tom smislu, naročito relevantnim se smatra njegov rezultat dobijen pod tipičnim pretpostavljenim vrednostima parametara ($\rho=0,4$, $\epsilon=2$, neophodni poreski prihodi iznose približno 20% BDP), prema kojem se maksimizacija društvenog blagostanja ostvaruje uz poresku stopu od 54%.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Vidi: Kaplow, L. (2008), str. 61.

Sternov model optimalnog oporezivanja predstavlja nadogradnju Majrlisovog modela, kroz promenu pretpostavki u pogledu izgleda funkcija korisnosti, te uključivanje pretpostavke o uticaju elastičnosti supstitucije između potrošnje i dokolice i averzije društva prema nejednakosti na strukturu optimalne poreske skale. Na taj način je teorijski model optimalnog oporezivanja dodatno približen realnosti. Iako i Majrlisov i Sternov model optimalnog oporezivanja u obzir uzimaju elastičnost ponude rada, u tim modelima se ne pravi razlika između ekstenzivne i intenzivne elastičnosti ponude rada, koje po pravilu predstavljaju dve bitno različite forme bihejviorističkog reagovanja pojedinaca na oporezivanje. S tim u vezi, dalji razvoj teorije optimalnog oporezivanja je išao u pravcu otklanjanja pomenutog nedostatka, što je i učinjeno Saezovim modelom optimalnog oporezivanja.

d) Saezov model optimalnog oporezivanja

Značajan doprinos razvoju savremene teorije optimalnog oporezivanja predstavlja i skup teorijskih i empirijskih radova američkog ekonomiste Emanuela Saeza (Saez (2001), Saez i Gruber (2002), Saez (2002)). Saezov model optimalnog oporezivanja predstavlja pokušaj operacionalizacije i proširivanja Majrlisovog modela, uključivanjem koncepta ekstenzivne i intenzivne elastičnosti ponude rada, te integracije programa naknade siromašnima i poreza na dohodak građana.

Saezov model optimalnog oporezivanja zasnovan je na pretpostavci da optimalna poreska skala zavisi od elastičnosti ponude radne snage, redistributivnih ciljeva države i (oblika krive) raspodele dohotka.¹⁷¹ Novina koju Saezov model unosi u dizajniranje optimalne poreske skale, u odnosu na prethodne modele, odnosi se na odvojeno posmatranje ekstenzivne i intenzivne elastičnosti ponude rada. Pod ekstenzivnom elastičnošću se podrazumeva odluka pojedinca da radi ili ne za određenu nadnicu, dok se pod intenzivnom elastičnošću podrazumeva njegova odluka o tome koliko časova će da radi za datu nadnicu (ne dovodeći u pitanje odluku da li će da radi ili ne). U prilog ovakvom pristupu dizajniranju optimalne poreske skale navodi se više argumenata. Prvo, uključivanje (ekstenzivne i intenzivne) elastičnosti ponude rada u model optimalnog oporezivanja delimično relaksira prethodnu, rigidnu pretpostavku o homogenosti preferencija svih članova društva. Na ovaj način se teorijski model približava stvarnim karakteristikama društva. Osim toga, mogućnost

¹⁷¹ Saez, E. (2001)

utvrđivanja ovih elastičnosti, kao i oblika krive raspodele dohotka, na osnovu empirijskih podataka, omogućava praktičnu primenu teorijskog modela optimalnog oporezivanja.¹⁷² Inače, upravo visok stepen apstraktnosti i nemogućnost primene na kreiranje poreske politike predstavljaju česte i bitne kritike Majrlisovog modela optimalnog poreza.

Ako se sa t_i označi marginalna poreska stopa na nivou dohotka i , sa t_j^p stopa poreza na participaciju na tržištu rada“ (eng. *participation tax rate*)¹⁷³ lica sa dohotkom j , sa χ udeo lica za dohotkom j u ukupnoj radnoj snazi, sa u_j^r korist koju za društvo stvara redistribucija jedinice dohotka ka pojedincu koji ima dohodak j , sa ε_i^l koeficijent intenzivne elastičnosti ponude rada, a sa η_j^E koeficijent ekstenzivne elastičnosti ponude rada, onda se Saezov model optimalnog oporezivanja može predstaviti na sledeći način:¹⁷⁴

$$\frac{t_i}{1-t_i} = \frac{1}{\varepsilon_i^l \chi_i} \sum_{j=i}^J h_j (1-u_j^r - \eta_j^E \frac{t_j^p}{1-t_j^p}) \quad (3.22)$$

Kako je u Saezov model optimalnog oporezivanja uključena i ekstenzivna i intenzivna komponenta elastičnosti ponude rada, iz modela (3.22) proizilazi nekoliko bitnih zaključaka. Kada je ekstenzivna elastičnost ponude rada znatno veća od intenzivne, optimalna poreska skala je takva da su neto (socijalni) transferi siromašnim licima koja rade veći od neto (socijalnih) transfera siromašnim licima koja ne rade, dok je marginalna poreska stopa na niske dohotke negativna. Ovim pristupom se delimično opravdava postojanje poreskog kredita na dohodak od rada koji se u SAD odobrava licima sa niskim dohotkom. Međutim, u obrnutom slučaju, kada je intenzivna elastičnost ponude rada znatno veća od ekstenzivne (tj. kada je ekstenzivna elastičnost jednaka nuli), optimalan režim oporezivanja podrazumeva propisivanje visokog garantovanog nivoa dohotka i visokih graničnih poreskih stopa na dohodak lica sa niskim dohotkom. Ovakav režim je optimalan upravo zbog pretpostavljene nemogućnosti ovih lica da napuste tržište rada.

¹⁷² Više o prednostima uključivanje ekstenzivne i intenzivne elastičnosti ponude rada u model optimalnog oporezivanja vidi u: Saez, E. (2001)

¹⁷³ „Porez na participaciju na tržištu rada“ predstavlja neto smanjenje dohotka, po osnovu poreza i gubitka pravo na socijalne transfere, u slučaju uključenja na tržište rada u odnosu na situaciju kada pojedinac ne radi.

¹⁷⁴ Saez, E. (2002)

Budući da ne postoji konsenzus u pogledu jedinstvenih vrednosti relevantnih parametara (ekstenzivne i intenzivne elastičnosti ponude rada i dr.), u ovom modelu se vrši ocena optimalnih poreskih stopa za različite pretpostavljene vrednosti parametara (ekstenzivna i intenzivna elastičnost ponude rada, garantovani dohodak). Polazeći od modela optimalnog oporezivanja prikazanog u jednačini (3.22), te od empirijske raspodele zarada fizičkih lica, metodom numeričkih simulacija, uz korišćenje metoda diskretnog izbora izvršena je procena optimalnih poreskih stopa za različite vrednosti relevantnih parametara. Kalibracija podataka o raspodeli zarada izvršena je na osnovu relevantnih mikro podatka iz ankete sprovedene 1997. godine u SAD.¹⁷⁵

Tabela 3. Sazeov model – različiti scenariji optimalne poreske skale uz fiksne redistributivne preferencije

Ekstenzivna elastičnost ponude rada	Garantovani dohodak (USD)	Prosečna marginalna poreska stopa (%)			Stopa nezaposlenosti (%)
		nizak dohodak	srednji dohodak	visok dohodak	
<i>Slučaj I: Intenzivna elastičnost ponude rada lica sa niskim dohotkom, $\epsilon_L = 0,25$ uz elastičnost ponude rada lica sa srednjim i visokim dohotkom, $\epsilon_H = 0,25$</i>					
$\eta=0$	9.900	83	67	46	15,2
$\eta=0,5$	7.300	37	60	49	13,8
$\eta=1$	4.500	(8)	51	50	2,5
<i>Slučaj II: Intenzivna elastičnost ponude rada lica sa niskim dohotkom, $\epsilon_L = 0,5$ uz elastičnost ponude rada lica sa srednjim i visokim dohotkom, $\epsilon_H = 0,25$</i>					
$\eta=0$	8.800	78	56	48	15,0
$\eta=0,5$	7.000	45	50	51	13,9
$\eta=1$	4.000	(2)	42	51	2,3
<i>Slučaj III: Intenzivna elastičnost ponude rada lica sa niskim dohotkom, $\epsilon_L = 0,25$ uz elastičnost ponude rada lica sa srednjim i visokim dohotkom, $\epsilon_H = 0,5$</i>					
$\eta=0$	8.800	85	69	34	15,3
$\eta=0,5$	6.500	42	64	36	14,2
$\eta=1$	3.500	(7)	55	37	2,8
<i>Slučaj IV: Intenzivna elastičnost ponude rada lica sa niskim dohotkom, $\epsilon_L = 0,5$ uz elastičnost ponude rada lica sa srednjim i visokim dohotkom, $\epsilon_H = 0,5$</i>					
$\eta=0$	7.800	80	59	35	15,0
$\eta=0,5$	6.200	51	54	38	14,0
$\eta=1$	3.000	-	45	38	2,5

Izvor: Prema Saez, E. (2002)

Empirijska istraživanja zasnovana na Saezovom modelu optimalnog poreza na dohodak, dala su rezultate (prikazane u Tabeli 3.) koji upućuju na relevantne zaključke.

¹⁷⁵ Detaljnije o utvrđivanju optimalnih poreskih stopa metodom simulacije videti u aneksu rada: Saez, E. (2002).

Tako iz prikazanih rezultata proizilazi da sa rastom elastičnosti ponude rada lica sa srednjim i visokim dohotkom (ε_H) optimalna stopa poreza na njihov dohodak opada što implicira i pad sredstava raspoloživih za socijalne transfere.

Osim toga, sa rastom ekstenzivne elastičnosti ponude rada optimalna marginalna stopa poreza na dohodak lica sa niskim dohotkom opada i pri jediničnoj elastičnosti postaje negativna, bez obzira na vrednosti intenzivne elastičnosti.

Takođe, iz rezultata prikazanih u Tabeli 3. se zaključuje da optimalna poreska stopa za lica sa visokim dohotkom može biti niža od stope poreza na dohodak lica sa srednjim dohotkom, a u određenim situacijama niža i od optimalne poreske stope za lica sa niskim dohotkom. Ovakvi rezultati zapravo ukazuju na to da u zavisnosti od intenzivne i ekstenzivne elastičnosti ponude rada, čak i opadajuće marginalne poreske stope mogu biti optimalne, tim pre što relativno visok nivo garantovanog dohotka obezbeđuje ukupnu progresivnost sistema poreza na dohodak.

Samim teorijskim modelom optimalnog oporezivanja utvrđeno je da i preferencije društva prema redistribuciji dohotka utiču na dizajniranje optimalnog poreza (parametar u_j^r u jednačini (3.22)). Uključivanje preferencija društva prema preraspodeli dohotka u model optimalnog oporezivanja upućuje na zaključak da ne postoji jedinstveni, univerzalno optimalni model poreza na dohodak, već da se pre može govoriti o modelu oporezivanja koji je optimalan za određeno društvo, tj. državu.

Tabela 4. Saezov model - različiti scenariji optimalne poreske skale uz promenljive redistributivne preferencije

Ekstenzivna elastičnost ponude rada (η)	Garantovani dohodak (USD)	Prosečna marginalna poreska stopa (%)			Stopa nezaposlenosti (%)
		nizak dohodak	srednji dohodak	visok dohodak	
<i>Slučaj I: Niske redistributivne preferencije ($u=0$)</i>					
$\eta=0$	5.500	68	47	27	14,6
$\eta=0,5$	1.900	12	34	30	7,7
$\eta=1$	540	(5)	25	31	2,7
<i>Slučaj II: Niske redistributivne preferencije ($u=0,25$)</i>					
$\eta=0$	9.900	83	67	46	15,2
$\eta=0,5$	7.300	37	60	49	13,8
$\eta=1$	4.500	(8)	51	50	2,5
<i>Slučaj III: Visoke redistributivne preferencije ($u=0,4$)</i>					
$\eta=0$	12.900	92	81	62	16,0
$\eta=0,5$	11.800	69	79	63	26,0
$\eta=1$	11.200	54	79	64	27,2

Izvor: Prema Saez, E. (2002)

Rezultati ekonometrijskih istraživanja (zasnovanih na Saezovom modelu) usmerenih na utvrđivanje optimalne poreske skale, pri čemu se u obzir uzimaju i različiti nivoi sklonosti države (društva) ka redistribuciji dohotka, prikazani u Tabeli 4. takođe upućuju na nekoliko bitnih zaključaka.

Prvo, što je sklonost države ka redistribuciji dohotka veća, veći je i nivo minimalnog garantovanog dohotka.

Drugo, sa rastom sklonosti društva ka redistribuciji dohotka rastu i prosečne marginalne poreske stope, i to naročito za lica sa srednjim i visokim nivoom dohotka.

Treće, kada društvo daje veliki ponder redistributivnoj funkciji poreskog sistema, marginalne poreske stope su uvek nenegativne. Nasuprot tome, u slučaju kada je sklonost države ka redistribuciji dohotka umerena ili niska, a intenzivna elastičnost ponude rada jedinična, optimalna poreska skala podrazumeva i primenu negativnih poreskih stopa na niske dohotke.

Suprotno tradicionalnim stavovima, prema kojima je direktna progresija u oporezivanju poželjna, i druga novija empirijska istraživanja upućuju na zaključak da opadajuće marginalne poreske stope predstavljaju karakteristiku optimalnog modela oporezivanja dohotka. Reč je o istraživanjima zasnovanim na oceni i posmatranju elastičnosti oporezivog dohotka u odnosu na poresko opterećenje, o čemu je već bilo reči u okviru tačke 2. ovog poglavlja. Prema tim istraživanjima elastičnost oporezivog dohotka u proseku iznosi 0,4 i raste sa rastom dohotka, a optimalna poreska skala i nivo garantovanog dohotka zavise od raspodele obveznika po dohodnim grupama,

prosečnog dohotka i elastičnosti oporezivog dohotka po grupama, kao i od redistributivnih preferencija države (pretpostavljeno je da su ponderi koji se dodeljuju redistributivnoj funkciji oporezivanja opadajući u odnosu na nivo dohotka).¹⁷⁶

Pomenuti rezultati empirijskih istraživanja (prikazani na Grafikonu 17.) ukazuju na dva bitna zaključka.¹⁷⁷

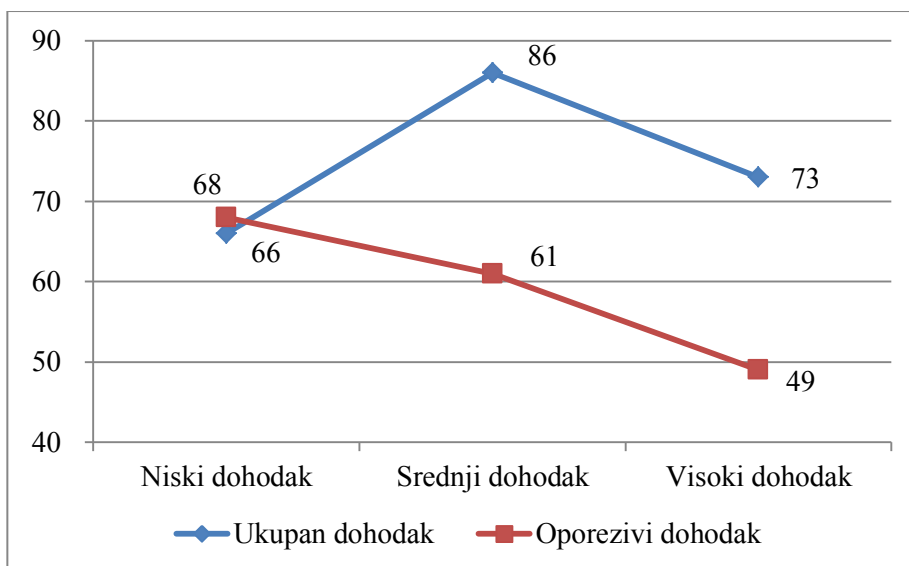
Prvo, najviša marginalna poreska stopa po kojoj su oporezovana lica sa visokim dohotkom trebalo bi da bude niža od stope po kojoj su oporezovana lica sa srednjim nivoom dohotka. Kada se poreska skala posmatra u odnosu na oporezivi dohodak, najviša marginalna poreska stopa po kojoj su oporezovana lica sa visokim dohotkom treba da bude niža čak i od marginalne stope po kojoj su oporezovana lica sa niskim nivoom dohotka.¹⁷⁸ Razlog za ovakvo strukturiranje poreske skale leži u empirijski verifikovanoj činjenici da je oporezivi dohodak bogatih lica elastičniji u odnosu na lica iz srednje klase ili siromašna lica, pa pravilo inverzne elastičnosti nalaže da se dohodak ovih lica oporezuje po nižoj marginalnoj stopi, kako bi distorzivni efekti oporezivanja bili manji.

Drugo, poreski sistem je znatno redistributivniji u slučaju kada se oporezuje široko definisan ukupni dohodak, nego kada se oporezuje tzv. oporezivi dohodak. Objasnjenje ovakvog rezultata nalazi se u činjenici da širenje poreske osnovice otvara prostor za znatno povećanje garantovanog dohotka (sa 11.000 na 22.000 dolara), čime se znatno pooštrava indirektna progresija u oporezivanju, što obezbeđuje optimalni balans između pravičnosti i efikasnosti u oporezivanju.

¹⁷⁶ Gruber, J., et. al. (2002), str. 26-28.

¹⁷⁷ Gruber, J., et. al. (2002), str. 26-28.

¹⁷⁸ Oporezivi dohodak jednak je ukupnom dohotku umanjenom za neoporezovane vrste dohodaka, kao i standardne i nestandardne odbitke.



Grafikon 17. Procena optimalnih stopa poreza na dohodak (u %)

Izvor: Prema Gruber, J. et. al. (2002)¹⁷⁹

Budući da su rezultati empirijskih istraživanja u pogledu elastičnosti oporezivog dohotka u odnosu na poresku stopu, na različitim nivoima dohotka divergentni, rezultati numeričkih simulacija (Gruber (2002)) bi trebalo pre da ukažu na način povezivanja parametara optimalnog poreza na dohodak (elastičnosti, garantovanog dohotka i sl.) nego da daju definitivne odgovore u pogledu izgleda optimalne poreske skale, te bi ih kao takve trebalo i tumačiti.

Diferenciranje ekstenzivne i intenzivne elastičnosti ponude rada, te uključivanje preferencija društva prema preraspodeli dohotka u znatnoj meri menja zaključke u pogledu karakteristika optimalnog modela poreza na dohodak. U tom smislu, Sazeov model predstavlja značajan dalji iskorak, zasnovan na Majrlisovom i Sternovom modelu, jer kroz ove dopune model optimalnog oporezivanja postaje približniji realnosti. Pod realistično pretpostavljenim vrednostima datih parametara, Saezova optimalna poreska skala podrazumeva širok obuhvat poreske osnovice, koja se umanjuje za visok neoporezivi iznos, i oporezuje po graničnim poreskim stopama koje za visoke dohotke mogu biti niže nego za srednje i niske dohotke. Širok obuhvat poreske osnovice obezbeđuje horizontalnu pravičnost u oporezivanju, visok neoporezivi deo dohotka obezbeđuje vertikalnu pravičnost (indirektnu progresivnost), a niske poreske stope na najvišim nivoima dohotka, koji su i najelastičniji, znatno

¹⁷⁹ Prvi scenario zasnovan na široko definisanom ukupnom dohotku podrazumeva garantovani dohodak od 22.000 dolara godišnje, dok drugi scenario zasnovan na oporezivom dohotku podrazumeva garantovani dohodak od 11.000 dolara godišnje (Vidi: Gruber, J. et. al. (2002)).

smanjuju višak poreskog tereta. Stoga se ocenjuje da kroz uključivanje datih pretpostavki i proširenje modela, Saezov koncept optimalnog oporezivanja u većoj meri nego prethodni modeli obezbeđuje balans između pravičnosti i efikasnosti u oporezivanju. S druge strane, kao i u prethodnim slučajevima, i Saezov model je statičkog karaktera, iako je poznato da ljudi menjaju ekonomsko ponašanje tokom života. Osim toga, iako Saezov model na ubedljiv način argumentuje potrebu za primenom niže granične poreske stope na visoke dohotke i obezbeđuje balans između pravičnosti i efikasnosti, praktična primena ovakvog rešenja bi se suočila sa problemom iz domena političke ekonomije, jer bi se ovakvo rešenje percipiralo kao vertikalno nepravično.

e) Novi pristupi optimalnom oporezivanju dohotka - stohastički dinamički modeli

Klasični modeli optimalnog oporezivanja zasnivaju se na konceptu dohotka koji lice ostvaruje u jednom, ograničenom vremenskom periodu (npr. godinu dana). Iako je bilo pokušaja razvoja dinamičkih modela koji bi posmatrali dohodak ostvaren u većem broju perioda (Judd (1985), Chamley (1986)), ti koncepti su i dalje zanemarivali činjenicu da postoji neizvesnost u pogledu ostvarenja dohotka. Noviji radovi na temu optimalnog oporezivanja dohotka, pored dinamičkog karaktera, u obzir uzimaju i pomenutu neizvesnost. U osnovi koncepta stohastičkih dinamičkih modela optimalnog oporezivanja nalazi se stav da optimalni dizajn poreza zavisi od kretanja dohotka poreskog obveznika u prošlosti, te da je u zavisnosti od tog kretanja potrebno utvrditi optimalnu kombinaciju poreza na dohodak od rada i dohodak od kapitala.¹⁸⁰

Klasični modeli optimalnog oporezivanja (kao što je Majrlisov model) polaze od stava da optimalno oporezivanje zavisi od raspodele sposobnosti ostvarivanja dohotka, za koju se pretpostavljalo da je lognormalna ili Pareto.¹⁸¹ Kako se zarađivačka moć pojedinca menja kroz vreme (sa obrazovanjem, iskustvom i sl.) sposobnost zarađivanja u jednoj godini predstavlja samo jedan, parcijalni indikator te sposobnosti u kontekstu čitavog životnog ciklusa. Budući da poreski obveznici reaguju, menjajući ponašanje, u periodu pre uvođenja poreza, kao i nakon toga, optimalni dizajn poreza bi trebalo da u obzir uzme i te činjenice. Stohastički dinamički modeli zasnivaju se na stavu da se ove okolnosti mogu najbolje uzeti u

¹⁸⁰ Mankiw, G., et. al. (2009), str. 169.

¹⁸¹ U originalnom Majrlisovom modelu pretpostavljena je lognormalna raspodela.

obzir tako što bi se poreska obaveza pojedinca u datoj godini učinila funkcijom njegovih dohodaka u prošlosti i tekućih dohodaka. Prema stohastičkim dinamičkim modelima optimalnog oporezivanja, ukupan porez na dohodak se posmatra kao kombinacija poreza na dohodak od rada i poreza na dohodak od kapitala, pri čemu bi porez na dohodak od kapitala bio regresivan u odnosu na dohodak od rada. To praktično znači da bi porez na dohodak od kapitala trebalo da bude visok za one poreske obveznike koji prijavljuju iznenađujuće nizak iznos tekućeg dohotka od rada.¹⁸² Na taj način bi se lica sa visokom sposobnošću zarađivanja, i posledično velikom akumulacijom kapitala od kojeg ostvaruju dohodak, destimulisala da smanjuju svoj rad. Time bi se, u stvari, smanjilo stvarno distorzivno delovanje poreza (na ponudu rada), a smanjio bi se i podsticaj za neprijavljivanje visokih dohodaka od rada, od strane lica koja ostvaruju i visoke dohotke od kapitala, što je slučaj sa (su)vlasnicima preduzeća u kojima su oni istovremeno i zaposleni. Osim toga, problem redistributivnog oporezivanja dohotka ogleda se i u podsticanju ljudi da rade manje, kako bi porez plaćali po nižoj poreskoj stopi. U kontekstu životnog ciklusa ljudi štede u jednom periodu, kako bi obezbedili sredstva za finansiranje potrošnje u periodu kada im zarađivačka sposobnost i dohodak budu niži. S tim u vezi, stohastički dinamički modeli optimalnog oporezivanja preporučuju uvođenje visokih poreza na dohodak od kapitala u periodu kada je dohodak od rada nizak, kako bi se neto stopa prinosa na akumulirani kapital smanjila, te se pomenuta strategija smanjenja rada (u cilju smanjenja poreskog tereta ili usled činjenice da je dohodak od kapitala već dovoljan za ujednačavanje potrošnje), učinila manje isplativom.

Iako teorijski stohastički dinamički modeli optimalnog oporezivanja još uvek ne daju jasne i definitivne preporuke u pogledu načina kombinovanja poreza na dohodak od rada i dohodak od kapitala, iz dosadašnjih teorijskih radova moguće je izvući zaključak o smeru u kojem će se te preporuke kretati. Prvo, uslovljavanje naknada iz invalidskog osiguranja imovinskim položajem primalaca, kako se ne bi desilo da ove naknade primaju i lica koja iz svoje privatne štednje mogu da finansiraju sopstvenu potrošnju. Osim toga, sve češće se pominje uključivanje godina starosti u poresku funkciju, jer kretanje lica kroz starosne dobi predstavlja solidnu aproksimaciju kretanja njegove sposobnosti zarađivanja.¹⁸³

¹⁸² Mankiw, G., et. al. (2009), str. 170.

¹⁸³ Weinzierl, M. (2008)

Svi dosadašnji pristupi problemu optimalnog oporezivanja zasnivali su se na pretpostavci o egzogenom karakteru sposobnosti zarađivanja. Međutim, budući da ova sposobnost zavisi od obrazovanja, tj. ulaganja u ljudski kapital, moguće je posmatrati je i kao endogenu varijablu. Teorijski model zasnovan na ovoj pretpostavci takođe potvrđuje da je nulta očekivana stopa poreza na kapital (i dohodak od kapitala) optimalna, ali je u uslovima endogenog karaktera zarađivačke sposobnosti ona varijabilnija nego u uslovima kada se ta sposobnost posmatra kao egzogena.¹⁸⁴ Pored toga, i brojne druge okolnosti, koje se mogu smatrati endogenim (npr. izbor zanimanja) obično se uzimaju kao egzogene, te se ne uključuju u klasičan model optimalnog oporezivanja. S obzirom da postoje brojna otvorena pitanja u vezi sa optimalnim oporezivanjem u stohastičkom dinamičkom kontekstu, čini se da će tek radovi u narednom periodu obezbediti fino podešavanje ovog pristupa i derivaciju utemeljenih teorijskih zaključaka. No, i u datim uslovima, kada poruke stohastičkih dinamičkih modela nisu još uvek u potpunosti zaokružene, može se zaključiti da je ovim pristupom napravljen bitan napredak u odnosu na sve prethodne modele, kroz proširenje vremenskog horizonta koji se uzima u obzir, sa jedne godine na čitav životni vek. Iako se prelazak na širi vremenski horizont smatra glavnom prednošću ove grupe modela, to se ponekad smatra i njihovim nedostatkom, naročito od strane autora koji osporavaju koncept životnog ciklusa, kao vremenski okvir u okviru kojeg racionalan pojedinac donosi svoje ekonomske odluke. Osim toga, kroz povezivanje poreza na dohodak od rada i poreza na dohodak od kapitala, na inverzan način, ovim modelima se po prvi put daje konzistentan odgovor na problem poreske evazije od strane vlasnika preduzeća i preduzetnika, koji su u klasičnim režimima oporezivanja podstaknuti da dohodak od rada prikažu kao dohodak od kapitala.

f) Pogledi savremene ekonomske teorije na karakteristike optimalnog poreza na dohodak

Razvoj teorije optimalnog oporezivanja podstaknut je različitim pristupima fundamentalnim pretpostavkama na kojima se ova teorijska razmatranja zasnivaju. Promene osnovnih pretpostavki modela imale su za cilj da se te pretpostavke učine što realnijim, da se ukaže na postojanje ili odsustvo robusnosti dobijenih zaključaka u odnosu na varijabilitet pretpostavki, te da se njihovim pojednostavljenjem dobijeni zaključci učine primenjivim. Na osnovu prethodno razmatranih performansi različitih

¹⁸⁴ Grochulski, B., et. al. (2006)

koncepta optimalnog oporezivanja, zaključuje se da teorija optimalnog oporezivanja još uvek ne daje definitivan, univerzalno primenljiv odgovor po pitanju optimalnog dizajna poreza na dohodak, kao što ni jedna nauka nikada ne daje konačne odgovore na određena pitanja. Naprotiv, na osnovu stavova zastupljenih u ovim konceptima, zaključuje se da jedno najbolje, uniformno rešenje nije ni moguće koncipirati, jer ono zavisi od velikog broja faktora, koji se razlikuju između zemalja. Međutim, na osnovu dosadašnje evolucije teorije optimalnog oporezivanja, zaključuje se da postoje dve grupe stavova, između kojih postoji saglasnost po nekoliko pitanja, dok su po brojnim pitanjima njihova gledišta ipak suprotstavljena. Na osnovu dosadašnjih teorijskih razmatranja i postojeće literature, moguće je izvući nekoliko bitnih zaključaka, tj. utvrditi tačke slaganja i neslaganja u pogledu karakteristika optimalnog poreza na dohodak i uticaju teorije optimalnog oporezivanja na poresku politiku:¹⁸⁵

- *Optimalna struktura graničnih poreskih stopa zavisi od statističke raspodele sposobnosti zarađivanja.* Povećanje granične poreske stope na određenom nivou dohotka utiče negativno na efikasnost, jer destimuliše ponudu rada tog segmenta radno aktivnog stanovništva. To povećanje granične poreske stope ne utiče na raspoloživi dohodak lica koja imaju dohodak ispod datog nivoa (na kojem je povećana granična poreska stopa), a na lica sa višim dohocima utiče indirektno, povećavajući njihovu prosečnu poresku stopu. Oštrije oporezivanje lica sa srednjim i višim nivoom dohotka utiče negativno na ekonomsku efikasnost, a pozitivno na pravičnost. U tom smislu, značajna je statistička raspodela sposobnosti zarađivanja (ili dohodaka), jer je gubitak na efikasnosti manji kada povećanje granične poreske stope neposredno utiče na manji broj ekonomskih agenata. Dok se klasični modeli optimalnog oporezivanja zasnivaju na pretpostavci o lognormalnoj raspodeli sposobnosti zarađivanja (Mirrlees, J. (1971)), noviji pristupi polaze od pretpostavke da je reč o Pareto raspodeli (Diamond, P. (1998)). Međutim, u ovom pogledu svakako postoji saglasnost oko toga da optimalna struktura poreza na dohodak zavisi od raspodele sposobnosti zarađivanja, tim jer bi oporezivanje građana prema sposobnostima moglo da ima manje distorzivno delovanje, budući da pojedinci ne mogu smanjiti svoje sposobnosti kao odgovor na oporezivanje, dok dohodak kao *proxy* za sposobnost mogu smanjiti. Međutim, oporezivanje

¹⁸⁵ Vidi: Diamond, P., et. al. (2011) i Mankiw, G., et. al. (2009)

građana prema sposobnostima bi se susretalo sa problemom direktnog merenja sposobnosti zarađivanja, zbog čega bi se merenje moralo vršiti na indirektan način (npr. preko dohotka), što bi otvorilo prostor za strateške odgovore poreskih obveznika, u vidu smanjenja broja sati rada, ili prijavljenog dohotka i sl.

- *Opadajuće vs. rastuće granične stope poreza na dohodak od rada.* Majrlisov koncept optimalnog oporezivanja podrazumeva primenu nulte poreske stope na najviši nivo dohotka, dok bi lica sa nešto nižim, ali i dalje visokim dohocima bila oporezovana po visokim poreskim stopama. Iako postoji konsenzus oko toga da je zbog složenosti i rigidnosti pretpostavki mogućnost praktične primene Majrlisovog modela ograničena, zagovornici ovog pristupa i dalje smatraju da je intuicija na kojoj se ovaj model zasniva dovoljno relevantna da može imati praktične implikacije na oporezivanje visokih dohodaka, te da bi opadajuće granične stope na visokim nivoima dohodaka mogle biti optimalne (Mankiw, G., et. al. (2009), Weinzierl, M. (2008), Gruber, J., et. al. (2002)). Nasuprot tome, nalazi se pristup prema kojem bi granične poreske stope trebalo kontinuirano da rastu, čak i na najvišim nivoima dohodaka (Diamond, P., et. al. (2011), Saez, E. (2001)). I pored razlika u pogledu karakteristika optimalnog modela poreza na dohodak, između ključnih savremenih teorijskih pravaca postoji saglasnost o tome da su karakteristike optimalnog modela oporezivanja dohotka ključno određene sa tri grupe faktora: *i)* pretpostavljena raspodela sposobnosti zarađivanja, *ii)* karakteristike (oblik) individualnih funkcija korisnosti i funkcije društvenog blagostanja, *iii)* intenzitet elastičnosti oporezivog dohotka u odnosu na visinu poreske stope. Razlika između ova dva teorijska koncepta optimalnog oporezivanja dohotka proizilazi upravo iz različitog pristupa osnovnim determinantama optimalne poreske strukture. Zagovornici oporezivanja najviših dohodaka po opadajućim graničnim stopama svoj stav temelje na pretpostavljenoj lognormalnoj raspodeli zarada, konkavnom obliku funkcije korisnosti i hipotezi o rastu elastičnosti oporezivog dohotka u odnosu na poresku stopu, sa rastom dohotka. Nasuprot tome, prema teorijskom pristupu koji zagovara kontinuirano rastuće granične poreske stope, ocena prema kojoj raspodela zarada ima elemente lognormalne nije dovoljno precizna i

utemeljena, te se smatra da Pareto raspodela bolje opisuje stvarnu empirijski raspodelu dohodaka/sposobnosti zarađivanja.¹⁸⁶ Osim toga, prema ovom teorijskom pravcu, pretpostavke o homogenosti preferencija poreskih obveznika, kao i o konkavnom obliku funkcije korisnosti pojedinca su suviše rigidne, zbog čega rezultati utemeljeni na tim pretpostavkama nisu dovoljno robusni, što znači da ne bi ostali nepromenjeni u slučaju promene pretpostavki. Zagovornici čistog progresivnog oporezivanja dohotka takođe smatraju da ne postoje validni empirijski dokazi da povećanje graničnih poreskih stopa zaista utiče na smanjenje ponude rada, već da ocenjeno smanjenje oporezivog dohotka, do kojeg dolazi usled povećanja poreskih stopa, predstavlja posledicu poreske evazije i izbegavanja poreza. Oni stoga zaključuju da se ova elastičnost može smanjiti proširenjem poreske osnovice, tj. eliminacijom brojnih odbitaka, kao i unapređenjem efikasnosti naplate poreza od strane države, čime bi se smanjio čist gubitak koji nastaje usled primene visokih graničnih poreskih stopa na visoke dohotke.

Iako u ekonomskoj teoriji ne postoji saglasnost u pogledu karakteristika optimalne strukture poreza na dohodak, promene u sistemu oporezivanja dohotka građana u razvijenim zemljama u prethodne tri decenije pokazuju da je razvoj ove teorije imao određeni uticaj i na poresku politiku. Premda ni jedna država nije uvela nultu stopu poreza na najviše dohotke, kao ni opadajuće granične poreske stope na višim nivoima dohotka, uočava se da je u periodu od 1984. do 2007. u 11 od 14 posmatranih zemalja OECD najviša granična poreska stopa smanjena, i to u proseku za 11 procentnih poena.

- *Flat porez na dohodak sa univerzalnim neoporezivim iznosim (ne) može predstavljati aproksimaciju optimalnog modela oporezivanja.* Još u Majrlisovom modelu optimalnog oporezivanja je konstatovano da optimalan režim poreza na dohodak može biti približno linearan (porez po jedinstvenoj graničnoj poreskoj stopi). Polazeći od Majrlisovih teorijskih razmatranja i od pretpostavke da se stvarna raspodela sposobnosti zarađivanja (tj. zarada) nalazi između lognormalne i Pareto raspodele, zaključuje se da uvođenje poreza po (gotovo) jedinstvenoj poreskoj stopi, uz odobravanje opšteg

¹⁸⁶ Diamond, P., et. al. (2011), str. 188.

neoporezivog iznosa, može predstavljati optimalno rešenje.¹⁸⁷ Prema ovom pristupu, za najveći deo populacije poreska stopa bi trebalo da iznosi između 48% i 50%, osim za lica sa najvišim i najnižim dohocima. Tako bi stopa poreza na niske nivoe dohotka trebalo da bude nešto viša, kako bi se obezbedilo dovoljno sredstava za davanje izdašnih programa pomoći siromašnima, bez distorzivnog delovanja na lica sa srednjim i visokim dohocima. Na ovaj način zapravo siromašni, kroz plaćanje poreza, finansiraju transfere drugim siromašnim licima, što je nepoželjno iz perspektive pravičnosti i unutargeneracijske solidarnosti. Osim toga, zagovornici ovog pristupa u prilog primene *flat* poreza na dohodak navode i jednostavnost za administriranje i primenu. Nasuprot tome, kritičari ovog pristupa smatraju da u obzir nije u uzeta ekstenzivna elastičnost ponude rada, koja je naročito relevantna kod integrisanja programa socijalne pomoći i poreza na dohodak, već samo intenzivna elastičnost. Tako bi prema ovom, alternativnom teorijskom pravcu, koji u obzir uzima rezultate prema kojima je ekstenzivna elastičnost ponude rada veća od intenzivne, naknade siromašnima trebalo da budu (direktno/pozitivno) povezane sa dohotkom od rada, kako bi postojao podsticaj za siromašna lica da tragaju za zaposlenjem, a da se nakon dostizanja određenog nivoa dohotka od rada ove naknade ukidaju.¹⁸⁸ Pretpostavlja se da negativnog efekta na ponudu rada u tom slučaju ne bi bilo, jer je dohodak od rada već dovoljno veći od iznosa naknade koju bi lice primalo kada ne bi ostvarivalo dohodak od rada. Dalje, budući da se pretpostavlja da ponderi pripisani svakom pojedincu u funkciji društvenog blagostanja opadaju sa rastom dohotka (korisnosti bogatijih manje važna od korisnosti siromašnih), pri čemu je empirijska raspodela dohodaka približna Pareto raspodeli, smatra se da bi nakon ukidanja naknade za siromašne, granična poreska stopa trebalo da bude umerena na srednjem nivou dohotka, a da na višim nivoima dohodaka raste.¹⁸⁹

Iako je mali broj razvijenih zemalja prešao na *flat* porez na dohodak, u devet od 14 posmatranih zemalja OECD je u periodu od 1981. do 2006. došlo do smanjenja raspona između granične poreske stope na dohodak jednak 250%

¹⁸⁷ Vidi: Mankiw, G., et. al. (2009), str. 156-158.

¹⁸⁸ Vidi: Diamond, P., et. al. (2011), str. 176-177.

¹⁸⁹ Vidi: Diamond, P., et. al. (2011)

prosečnog dohotka i na dohodak jednak 67% prosečnog dohotka. U proseku je taj raspon smanjen za 4,3 p.p.. Ovakva kretanja upućuju na zaključak da argumenti u prilog primene *flat* poreza na dohodak ipak nisu bili dovoljno uverljivi, ali da je u većini zemalja prepoznat negativan efekat oštre progresivnosti u oporezivanju na ekonomsku efikasnost.

- *Optimalan stepen redistribucije dohotka raste sa povećanjem nejednakosti u inicijalnoj raspodeli zarada.* Dizajn optimalnog poreza na dohodak zavisi od raspodele sposobnosti zarađivanja, elastičnosti ponude rada i izgleda funkcije korisnosti i funkcije društvenog blagostanja. S tim u vezi, relevantno postaje pitanje optimalne redistribucije dohotka koju bi kroz oporezivanje trebalo ostvariti, što zavisi od pondera koji nejednakost ima u funkciji društvenog blagostanja, kao i od inicijalne nejednakosti u raspodeli sposobnosti zarađivanja. Prema Majrlisovom konceptu, nivo potrebne redistribucije kroz oporezivanje zavisi od stepena nejednakosti u raspodeli sposobnosti zarađivanja. Ako je ta nejednakost veća, to znači da će i nejednakost u raspodeli dohotka (pre oporezivanja) biti veća, što povećava potrebu za redistribucijom dohotka. I pored razlika u pogledu karakteristika osnovnih determinanti optimalnog sistema oporezivanja dohotka, u teoriji oporezivanja postoji saglasnost u pogledu toga da bi optimalan porez na dohodak trebalo da bude redistributivniji u državama u kojima je nejednakost u raspodeli tržišnog dohotka veća.

Empirijski rezultati pokazuju da je ovaj stav teorije optimalnog oporezivanja primenjen i u praksi. Tako rezultati regresione analize (na podacima vremenskih serija) ukazuju na postojanje statistički značajne pozitivne veze između nejednakosti u raspodeli dohotka pre oporezivanja (merene Džinijevim koeficijentom) i relativne veličine rashoda na socijalnu zaštitu (kao % BDP).

- *Poreska obaveza bi trebalo da zavisi od dohotka, ali (ne) i od ličnih karakteristika poreskog obveznika.* Prema teoriji optimalnog oporezivanja, lične karakteristike koje su potpuno egzogenog karaktera, lako merljive i sistematski povezane sa sposobnošću zarađivanja i preferencijama trebalo bi da budu uključene u utvrđivanje poreske obaveze. S tim u vezi, razvijeni su koncepti diferenciranog oporezivanja dohotka muškaraca i žena, kao i

uzimanje u obzir visine ljudi kao parametra pri utvrđivanju poreza.¹⁹⁰ Iako oporezivanje ličnih karakteristika može biti efikasno, jer onemogućava bihejviorističku reakciju (promenu tih karakteristika) usled oporezivanja, u praksi se ovakva rešenja retko primenjuju. Izuzetak je nekoliko zemalja u kojima postoje poreske olakšice povezane sa strukturnom porodice, (odbici za izdržavana lica), kao i olakšice povezane sa zdravstvenim stanjem, starošću i eventualnim invaliditetom. Razlog zbog kojeg se ovakvi pristupi retko primenjuju u praksi nalaze se u potencijalno značajnom uslozljavanju poreskog sistema do kojeg bi došlo, kao i u činjenici da bi diferenciranje poreske obaveze po osnovu ličnih (prirodnih) karakteristika ljudi često bilo moralno neprihvatljivo.

- *(Očekivani) porez na dohodak od kapitala (ne)bi trebalo da bude jednak nuli.* Kapital predstavlja intermedijarno dobro, tj. dobro koje se koristi u proizvodnji finalnih dobara. Zagovornici oporezivanja dohodaka od kapitala po nultoj stopi argument nalaze u tvrdnji da teorija optimalnog oporezivanja insistira ne tome da intermedijarna dobra ne bi trebalo oporezovati.¹⁹¹ Osim toga, porez na dohodak od kapitala predstavlja porez na buduću potrošnju. Kako u tom kontekstu sadašnja potrošnja nije oporezovana, uvođenje poreza na dohodak od kapitala krši princip uniformnog oporezivanja određenog dobra (u ovom slučaju – sadašnje i buduće potrošnje).¹⁹² Takođe, ako se pretpostavi postojanje visoke elastičnosti štednje u odnosu na stopu prinosa po odbitku poreza, onda će uvođenje poreza na kapital (dohodak od kapitala), implicirati povećanje zahtevane stope prinosa na kapital, pre odbitka poreza (kako bi prinos po odbitku poreza ostao nepromenjen), što može dovesti do smanjenja akumulacije kapitala, koji predstavlja jedan od osnovnih faktora budućeg privrednog rasta. Osim toga, u uslovima globalizacije povećava se mobilnost kapitala, što povećava potencijalne distorzivne efekte (iz perspektive nacionalne ekonomije) uvođenja poreza na prinos od kapitala. Nasuprot tome, prema alternativnom teorijskom pristupu, pretpostavke na kojima se zasnivaju teorijski modeli koji zagovaraju nultu stopu poreza na dohodak od kapitala su nerealistične, a u prilog tvrdnji da je optimalna stopa poreza na dohodak od

¹⁹⁰ Vidi: Alesina, A., et. al. (2008)

¹⁹¹ Diamond, P., et. al. (1971)

¹⁹² Vidi: Mankiw, G., et. al. (2009)

kapitala pozitivna navodi se nekoliko argumenata:¹⁹³ *i*) u praksi je često teško razlikovati dohodak od rada i dohodak od kapitala (npr. kod dohodaka od samostalne delatnosti), *ii*) uvođenje poreza na dohodak od kapitala omogućava sniženje stope poreza na dohodak od rada, što povećava raspoloživi dohodak siromašnijih članova društva (budući da dohodak od kapitala u značajnijoj meri ostvaruju lica iz srednjih i viših dohodnih grupa), *iii*) budući da je empirijski dokazano da postoji pozitivna korelacija između mogućnosti zarađivanja i sklonosti ka štednji, oporezivanje dohodaka od kapitala predstavlja važan element uspostavljanja odgovarajućeg balansa između pravičnosti i efikasnosti u oporezivanju, budući da raspodela dohodaka od kapitala predstavlja dobar indikator raspodele sposobnosti ostvarivanja zarade, *iv*) u uslovima neizvesnosti u pogledu budućih zarada, oporezivanja dohodaka od kapitala destimuliše štednju, što bi trebalo da podstakne povećanje ponude rada u budućnosti. Argumenti za i protiv oporezivanja dohodaka od kapitala po nultoj poreskoj stopi biće detaljnije elaborirani u narednoj podtački.

Na osnovu prethodno navedenog zaključuje se da je pitanje dizajna poreza na dohodak građana, sa stanovišta pravičnosti i efikasnosti povezano sa dve dileme: *i*) da li dohotke od rada oporezovati po jedinstvenoj graničnoj poreskoj stopi ili po progresivnim poreskim stopama, *ii*) ako su rastuće granične poreske stope optimalne, da li bi one trebalo da rastu kontinuirano ili samo u određenim segmentima. Budući da granična korisnost dohotka opada sa rastom dohotka, kao i ponder koji se pojedincima dodeljuje u funkciji društvenog blagostanja, procenjuje se da bi porez na dohodak trebalo da uvažava te pretpostavke. To znači da bi oni koji imaju veći ponder i veću graničnu korisnost dohotka (lica sa nižim dohocima) trebalo da budu blaže oporezovani. Stoga se zaključuje da navedene pretpostavke predstavljaju snažan argument u prilog progresivnog oporezivanja dohodaka od rada. Iako su argumenti za progresivno oporezivanja dohodaka od rada na svim nivoima dohotka i argumenti u prilog rastućih graničnih poreskih stopa na nižim i srednjim nivoima, a opadajućih graničnih stopa na višim nivoima dohodaka brojni, ocenjuje se da su dve ključne pretpostavke na kojima je zasnovan stav u prilog progresivnog oporezivanja na svim nivoima dohodaka ipak realističnije u odnosu na odgovarajuće pretpostavke na kojima se zasniva tvrdnja o optimalnosti opadajućih graničnih poreskih stopa pri visokim

¹⁹³ Diamond, P., et. al. (2011), str. 178.

nivoima dohodaka. Naime, dok se u prvom slučaju napušta nerealistična pretpostavka o homogenosti ekonomskih agenata, u drugom se ta pretpostavka zadržava. Osim toga, jedan od ključnih argumenata u prilog opadajućih graničnih stopa na visoke dohotke odnosi se na rastuću elastičnost oporezivog dohotka u odnosu na poresku stopu. S tim u vezi, budući da još uvek nije do kraja empirijski razjašnjeno koji deo te bihejviorističke reakcije se odnosi na smanjenje ponude rada, a koji na izbegavanje plaćanja poreza, te da neka istraživanja pokazuju da se ta elastičnost u većoj meri duguje poreskoj evaziji, procenjuje se da bi smanjenje graničnih stopa na visoke dohotke predstavljalo prilagođavanje institucionalnog okvira nesavršenostima tržišta, umesto da se primenom drugih mera (npr. unapređenje efikasnosti naplate) te nesavršenosti kontrolišu i otklanjaju.

3.3 Optimalno oporezivanje dohotka građana od kapitala

Kako dohodak od kapitala u savremenim državama predstavlja između 1/5 i 1/3 ukupnog dohotka fizičkih lica, režim oporezivanja ove vrste dohotka takođe predstavlja relevantno pitanje teorije oporezivanja. U zavisnosti od toga na koji način se tretira dohodak od kapitala, razlikuju se dva koncepta oporezivanja – dohodni i potrošni. Dohodni model oporezivanja podrazumeva uključivanje dohotka od kapitala u poresku osnovicu i njegovo oporezivanje po odgovarajućim pravilima, istim ili sličnim u odnosu na pravila oporezivanja dohotka od rada. Nasuprot tome, potrošni model podrazumeva da se oporezuje samo dohodak od rada. Polazeći od načela pravičnosti, opravdano bi bilo da se i dohodak od kapitala oporezuje kao i dohodak od rada, jer obe kategorije predstavljaju manifestaciju ekonomske snage poreskog obveznika. S druge strane, posmatrano sa stanovišta efikasnosti, sam kapital je već (najmanje) jednom bio oporezovan porezom na dohodak u trenutku akumulisanja, jer kapital predstavlja akumulirani neutrošeni dohodak. Stoga načelo efikasnosti zahteva izuzimanje dohotka od kapitala od oporezivanja, a u svom rigoroznijem obliku čak i izuzimanje dela dohotka koji se štedi, od oporezivanja. Zbog ovako izraženog *trade-off* odnosa između dohodnog i potrošnog pristupa, pitanje oporezivanja dohotka od kapitala predstavlja jedno od centralnih pitanja teorije optimalnog oporezivanja.

Polazna razmatranja pitanja optimalnog oporezivanja prikazana su u Atkinson-Štiglicovom modelu, koji predstavlja sintezu Ramzijeovog pravila i Majrlisovog

modela optimalnog oporezivanja. Slično, značajan doprinos teoriji optimalnog oporezivanja dohotka od kapitala predstavlja i Ordover-Felpsov model, koji prvi put na sveobuhvatan i sistematski način tretira ovo pitanje.¹⁹⁴ Ovaj model je zasnovan na pretpostavci postojanja dva perioda u životnom ciklusu: mladost - kada pojedinac zarađuje, troši i štedi, i starost - kada pojedinac samo troši. Shodno tome, Ordover-Felpsov model navodi na zaključak je da pod pretpostavkom slabe separabilnosti funkcije korisnosti i uz postojanje mogućnosti države da utiče na formiranje optimalnog nivoa akumulacije kapitala, optimalna stopa poreza na kapital i na dohodak od kapitala jednaka nuli.¹⁹⁵ Do istog zaključka u pogledu optimalne stope poreza na dohodak od kapitala dolazi se i primenom Štiglicovog koncepta analize ovog pitanja.¹⁹⁶

U osnovi Štiglicovog modela stoji pretpostavka o postojanju dva tipa pojedinaca – tip 1 – N^1 (broj mladih osoba čija je produktivnost manja od optimalne ($v < 1$)) i tip 2 – N^2 (broj mladih osoba čija je produktivnost blizu optimalne ($v = 1$)). Ako se rad izražava preko funkcije efikasnosti rada ($E_t = vN_t^1 L_t^1 + N_t^2 L_t^2$),¹⁹⁷ zarada po jedinici rada označava sa w_t , proizvodnja kao funkcija kapitala i rada ($Q_t = F(K_t, L_t)$), onda se bruto proizvodnja u društvu može iskazati kao zbir privatne potrošnje (u periodu kada je osoba mlada (C_{yt}^1) i kada ostari (C_{yt}^2)), državne potrošnje (G_t) i kapitala reinvestiranog u proizvodnju (K_{t+1}):

$$F(K_t, L_t) + K_t = N_t^1 C_{yt}^1 + N_t^2 C_{yt}^2 + N_{t-1}^1 C_{0,t}^1 + N_{t-1}^2 C_{0,t}^2 + K_{t+1} + G_t \quad (3.23)$$

Dalje se pretpostavlja da država ima za cilj maksimizaciju funkcije društvenog blagostanja (SW), što pak zavisi od pondera ($\mu_t^1 \mu_t^2$) koje društvo pridaje licima koja pripadaju tipu 1 i licima koja pripadaju tipu 2:

$$SW = \sum_{t=1}^{\infty} SW_t = \sum_{t=1}^{\infty} (\mu_t^1 N_t^1, U_t^1 + \mu_t^2 N_t^2, U_t^2) \quad (3.24)$$

¹⁹⁴ Vidi: Ordover, J. et. al. (1979)

¹⁹⁵ Ordover, J. et. al. (1979)

¹⁹⁶ Vidi: Stiglitz, J. (1985)

¹⁹⁷ Oznaka N^2 ne označava kvadratnu vezu, već upućuje na to da je reč o pojedincu tipa dva. Zbog činjenice da se u odgovarajućim funkcijama kod ovih parametara u subskriptu javljaju oznake za vremensku dimenziju, oznake za tip su zadržane u superskriptu.

Pretpostavke na kojima se vrši maksimizacija funkcije društvenog blagostanja su:
a) samoograničenje (eng. *self-selection constraint*) - obučeni radnici se ne predstavljaju veštački kao neobučeni kako bi smanjili svoj poreski teret,
b) ograničenost raspoloživih resursa. Ako se sa λ_t i γ_t označe odgovarajući multiplikatori datih ograničenja (samoograničenje i ograničenje raspoloživih resursa, respektivno), onda se uslov maksimizacije funkcije blagostanja (ℓ_t) može iskazati preko Lagranžove funkcije:¹⁹⁸

$$\begin{aligned} \ell_t = & SW_t + \lambda_t^2 (U^2(C_t^2, \frac{Y_t^2}{\omega_t}) - U^2(C_t^1, \frac{Y_t^1}{\omega_t})) \\ & + \gamma_t (F(K_t, L_t) - N_t^1 C_{yt}^1 - N_t^2 C_{yt}^2 - N_{t-1}^1 C_{0,t}^1 - N_{t-1}^2 C_{0,t}^2 - K_{t+1} + K_t) \end{aligned} \quad (3.25)$$

Diferenciranjem jednačine (3.16) po C_t^2 i K_t i njihovom daljom transformacijom, Štiglic dolazi do sledećeg uslova optimalnog oporezivanja dohotka od kapitala:¹⁹⁹

$$\frac{(\partial U^2 / \partial C_{yt}^2)(C_t^2, L_t^2)}{(\partial U^2 / \partial C_{0,t+1}^2)(C_t^2, L_t^2)} = \frac{\gamma_t}{\gamma_{t+1}} = 1 + F'_k(K_{t+1}, L_{t+1}) \quad (3.26)$$

Leva strana jednakosti (3.26) predstavlja marginalnu stopu supstitucije između sadašnje i buduće potrošnje lica tipa 2, što je zapravo jednako jedan plus kamatna stopa (stopa prinosa na kapital) po odbitku poreza, pri optimalnom programu potrošnje. Na desnoj strani izraza (3.26) prikazana je marginalna produktivnost kapitala, koja je jednaka jedan plus kamatna stopa (stopa prinosa na kapital) pre odbitka poreza, pri optimalnom programu proizvodnje. S obzirom da je uslov za maksimizaciju blagostanja društva jednakost marginalne stope supstitucije između sadašnje i buduće potrošnje sa jedne, i marginalnog prinosa na kapital sa druge strane, može se zaključiti da se taj uslov ostvaruje samo u slučaju kada je stopa prinosa na kapital pre odbitka poreza jednaka stopi prinosa na kapital po odbitku poreza. To znači da je optimalna stopa poreza na dohodak od kapitala koji ostvaruje lice koje pripada tipu 2 (stopa pri kojoj je društveno blagostanje maksimalno) jednaka nuli.

¹⁹⁸ Stiglitz, J. (1985)

¹⁹⁹ Stiglitz, J. (1985)

Polazeći od slabo separabilne funkcije korisnosti i od Lagranžov funkcije (3.25), na sličan način se može dokazati i da je optimalna stopa poreza na dohodak od kapitala lica tipa 1 takođe jednaka nuli.

Ordoover-Filipsov, kao i Štiglicov model pokazuju da je optimalna stopa poreza na dohodak od kapitala, posmatrano u okviru ograničenog vremenskog horizonta jednaka nuli. Iako je pretpostavka o ograničenosti vremenskog horizonta realna (jer je ljudski život vremenski ograničen), zaključak o nultoj optimalnoj stopi poreza na dohodak od kapitala je često osporavan upravo zbog navedene pretpostavke, tj. zbog mogućnosti nasleđivanja imovine. Međutim, navedeni argumenti povezani sa efektima nasleđivanja opovrgnuti su rezultatima daljih teorijskih i empirijskih radova, u kojima je hipoteza o optimalnosti nulte stope poreza na dohodak od kapitala testirana pod pretpostavkom neograničenosti vremenskog horizonta (Judd, K. (1985) i Chamley, C (1986)).

Osnovna poruka Čemlijevog modela je da kapital i dohodak od kapitala ne bi trebalo da budu oporezovani, ali ni subvencionisani. Ovakvi rezultati temelje se na tvrdnji da bi oporezivanje prinosa na kapital imalo znatan distorzivni efekat na izbor pojedinca između sadašnje i buduće potrošnje, što je *per se* neoptimalno. Ako se sa r označi stopa prinosa na kapital pre oporezivanja (koja se ostvaruje u uslovima ravnoteže), a poreska stopa iznosi τ_k , onda oporezivanje prinosa na kapital menja relativne cene potrošnje (RP) na dan t i na neki budući dan $(t+s)$:²⁰⁰

$$RP = \left(\frac{1+r}{1+r(1-\tau_k)} \right)^s \quad (3.27)$$

Naime, iz (3.27) proizilazi da uvek kada je poreska stopa različita od nule, odnos relativnih cena sadašnje potrošnje (na dan t) i buduće potrošnje (na dan $t+s$) teži nuli ili beskonačnosti, što je indikator distorzivnog uticaja poreza na dohodak od kapitala.

Iako je u prethodnim decenijama razvijeno nekoliko značajnih teorijskih modela kojima se ukazuje na optimalnost oporezivanja dohodaka od kapitala po nultoj poreskoj stopi, u novijim radovima se sve češće iznose i argumenti protiv ovakvog pristupa. Prvo, jedna od pretpostavki Atkinson-Štiglicovog modela odnosi se na

²⁰⁰ Chimley, C. (1986)

odsustvo sistematske veze između sposobnosti zarađivanja i sklonosti ka štednji, dok empirijska istraživanja ipak pokazuju da ta veza postoji i da je pozitivna. Shodno tome, ako lica sa većom sposobnošću zarađivanja štede relativno veći deo svog dohotka, onda bi oporezivanje njihovih dohodaka od kapitala imalo znatne pozitivne redistributivne efekte.²⁰¹ Osim toga, Atkinson-Štiglicov, kao i Ordover-Filipsov model optimalnog poreza na dohodak od kapitala polaze od funkcije korisnosti koja podrazumeva slabu separabilnost sadašnje i buduće potrošnje (korisnost od sadašnje potrošnje je funkcija isključivo sadašnje potrošnje, a ne i buduće potrošnje i obrnuto). Navedena pretpostavka se smatra bitnim nedostatkom ovih modela, budući da korisnost pojedinca zavisi kako od njegove sadašnje potrošnje (u trenutku t), tako i od njegove buduće potrošnje (u trenutku $t+s$). Drugo, bitnim nedostatkom Čemlijevog modela smatra se pretpostavka da pojedinci donose racionalne odluke o štednji u neograničeno dugom vremenskom periodu, što ne mora uvek biti tačno. Kada se ova pretpostavka zameni realističnijom pretpostavkom da ljudi donose ekonomske odluke uzimajući u obzir određeni, ograničeni vremenski period, zaključci se znatno menjaju. Tako je analizom u modelu preklapajućih generacija, pod pretpostavkom da nema poklanjanja/nasleđivanja, utvrđeno da je optimalna stopa poreza na dohodak od kapitala, čak i u dugom roku, veća od nule.²⁰² Treće, u praksi bi često bilo teško razlikovati dohotke od rada i od kapitala. Tako kod dohotka od samostalne delatnosti deo dohotka predstavlja naknadu za rad preduzetnika, a deo prinosa na uloženi kapital i preuzeti preduzetnički rizik.²⁰³ Diferencirano oporezivanje dohotka od rada i od kapitala stvara podsticaje na poresku arbitražu i veštačko prikazivanje dohotka od rada kao dohotka od kapitala u cilju minimizacije poreske obaveze. Takođe je pokazano da u uslovima kada nije moguće precizno dezagregirati dohodak od samostalne delatnosti na dohodak od rada i dohodak od kapitala, zaključci koji proizilaze iz Čemlijevog modela prestaju da važe.²⁰⁴ Četvrto, ukoliko se u analizu ovog pitanja uključi realistična pretpostavka o neizvesnosti u pogledu budućih zarada, zaključci se takođe menjaju. Oporezivanjem dohodaka od kapitala smanjuje se podsticaj za štednju, što podstiče ljude da povećaju ulaganja u ljudski kapital i druge mehanizme koji će im omogućiti poboljšanje njihovih performansi na tržištu rada u

²⁰¹ Saez, E. (2002b).

²⁰² Atkinson, A., et. al. (1980) i Atkinson, A., et. Al. (1980a)

²⁰³ O mehanizmima raspodele dohotka preduzetnika na dohodak od rada i dohodak od kapitala detaljnije vidi u: Genser, B. (2006) i Sorensen, P. (2003)

²⁰⁴ Vidi: Diamond, P., et. al. (2011), str. 181.

budućnosti. Na konceptu neizvesnosti budućih zarada zasnovane su i analize u tzv. stohastičkim dinamičkim modelima optimalnog oporezivanja, prema kojima bi pojedinac sa relativno visokom sposobnošću zarađivanja, bez eksterne intervencije, štedeo više nego što bi to bilo društveno optimalno (optimalno bi bilo da lice sa nižom sposobnošću zarađivanja štedi više). Kako oporezivanje dohodaka od kapitala destimuliše ovakvo ponašanje, time se pozitivno utiče na balans između pravičnosti i efikasnosti.²⁰⁵ Peto, uvođenje poreza na dohodak od kapitala omogućava snižavanje poreza na dohodak od rada. Budući da porez na dohodak od kapitala plaćaju lica koja nemaju likvidnosno ograničenje, uvođenje ovog poreza omogućava smanjenje poreskog tereta onih koji imaju likvidnosno ograničenje (ostvaruju samo dohodak od rada, ne i od kapitala, i nemaju mogućnost zaduživanja). S tim u vezi je pokazano da bi stopa poreza na dohodak od kapitala trebalo da bude veća od nule, kada su potrošnja i štednja pozitivno korelisane.²⁰⁶ Šesto, ukoliko se pođe od realne pretpostavke da je kapital oskudan resurs (i da je njegov nivo uvek suboptimalan), a pojedinci imaju Kob-Daglasovu funkciju korisnosti, onda je korisno oporezovati kapital i dohodak od kapitala i ta sredstva transferisati mladima, koji imaju veću marginalnu sklonost štednji (akumulaciji kapitala) od starih lica.²⁰⁷ Sedmo, ako ne postoji porez na ostavinu, onda je opravdano (pre svega iz perspektive pravičnosti) oporezovati dohodak od kapitala, jer naslednici nisu platili porez pri sticanju imovine, kao što su platila lica koja su imovinu stekla sopstvenim radom (tj. iz sopstvenog dohotka). I na kraju, poslednji, ali ne najmanje važan razlog je i činjenica da naročito u razvijenim zemljama dohodak od kapitala predstavlja značajan deo ukupnog dohotka građana, pa bi se izuzimanjem tog dohotka iz oporezivanja izgubili znatni iznosi poreskih prihoda. Osim toga, za obezbeđenje istog iznosa poreskih prihoda, nakon ukidanja poreza na dohodak od kapitala bilo bi potrebno povećati stopu poreza na dohodak od rada, što bi dovelo do distorzivnih efekata na tržištu rada.

Nakon razmatranja relevantnih koncepata iz domena optimalnog oporezivanja dohotka od rada i dohotka od kapitala i analize dobijenih rezultata, postavlja se pitanje zbog čega se dobijeni rezultati koji su često egzaktni, ne primenjuju (u dovoljnoj meri) u savremenim poreskim politikama. Razlog tome nalazi se u činjenici da teorija

²⁰⁵ Kocherlakota, N., et. al. (2003)

²⁰⁶ Vidi: Diamond, P., et. al. (2011), str. 181-182.

²⁰⁷ Vidi: Salanie, B. (2003)

optimalnog oporezivanja ipak ima i određene nedostatke, koji ne narušavajući njenu relevantnost ipak delimično ograničavaju njenu praktičnu primenu.

Često se kao ograničenja koncepta optimalnog oporezivanja navode: nerealnost nekih pretpostavki na kojima se ovaj koncept zasniva, teškoće koje bi se javile kod merenja stvarnog iznosa ovih dohodaka (šta je stvarno prinos na kapital, a šta naknada za uloženi rad od strane preduzetnika), visoki troškovi primene, strateški odgovori od strane obveznika i sl.. Tako teorija optimalnog oporezivanja posmatra pojedince kao odvojene poreske obveznike, iako u brojnim zemljama poreskog obveznika zapravo predstavlja porodica. Osim toga, pretpostavka o tome da država može da vrši numeričko poređenje društvenog troška po osnovu oporezivanja dva različita pojedinca (implicitno sadržana u pretpostavci o Bergson-Semjuelsonovoj funkciji društvenih preferencija), takođe se često osporava kao nerealna.

U osnovi razmatranja optimalnog oporezivanja stoji analiza *trade-off* odnosa između efikasnosti i pravičnosti. Pri tome se pod pravičnošću po pravilu podrazumeva vertikalna pravičnost u oporezivanju, dok se u obzir (u dovoljnoj meri) ne uzimaju pitanja horizontalne pravičnosti, što se takođe smatra bitnim nedostatkom ovog koncepta.

Takođe, analiza problematike optimalnog oporezivanja dohotka često to pitanje postavlja izolovano od ostatka poreskog sistema, implicitno pretpostavljajući da je reč o prvom i jedinom porezu koji se uvodi u poreski sistem ili od pretpostavke da je moguće postojeći poreski sistem u celosti radikalno redizajnirati. Ove pretpostavke su takođe nerealne, jer svaka poreska reforma kreira koristi za jednu grupu lica, a pogoršanje položaja za drugu.²⁰⁸ Pri tome lica koja poreskom reformom gube na blagostanju izraženije reaguju na poresku reformu kritikujući je, nego što lica koja reformom dobijaju istu brane. Zbog toga su poreske reforme uglavnom parcijalne i postepene, što predstavlja ograničenje jedne od bitnih implicitnih pretpostavki uvođenja koncepta optimalnog oporezivanja. Iz načina na koji se analizira pitanje izbora optimalnog režima oporezivanja, zaključuje se da se u obzir ne uzimaju mogući problemi koji bi nastali u vezi sa javnim izborom, tj. da se ignorišu ključni

²⁰⁸ Vidi: Feldstein, M. (1976)

argumenti u vezi sa načinom, mehanizmom i problemima društvenog odlučivanja, naročito u domenu javnih politika.²⁰⁹

Osim toga, razmatrani modeli optimalnog oporezivanja ne uzimaju u obzir administrativne troškove oporezivanja (direktne i indirektne troškove plaćanja poreza, troškove naplate i administriranja poreza i sl.) i efekte na poresku evaziju. Kako ovi troškovi u zbiru mogu biti značajni, njihovo zanemarivanje može znatno da ograniči tačnost dobijenih rezultata i zaključaka.²¹⁰

Iako se već nekoliko decenija u teoriji oporezivanja iznose argumenti u prilog oporezivanja dohotka od kapitala po nultoj stopi, u praksi to čini svega tri zemlje OECD (Grčka, Meksiko i Slovačka). U periodu od 1980. do 2005. godine prosečna stopa poreza na dohodak od dividende i kamate snižena je sa prosečnih 55% na 20% u zemljama OECD. Međutim, istovremeno je došlo do širenja poreske osnovice. Polazeći od koncepta odnosa plaćenih poreza i relevantne poreske osnovice, utvrđeno je da je poresko opterećenje dohotka od kapitala u periodu od 1975. do 2000. godine u 14 zemalja OECD zapravo blago poraslo, što ukazuje da argumenti u prilog oporezivanja dohotka od kapitala po nultoj marginalnoj poreskoj stopi nisu bili dovoljni da nadvladaju probleme koji bi se s tim u vezi javili, naročito u domenu političke ekonomije. I pored navedenih nedostataka, teorija optimalnog oporezivanja dohotka od kapitala je značajno napredovala u prethodnih nekoliko decenija, povezujući ovo pitanje ne samo sa pitanjem pravičnosti, već i efikasnosti, što je naročito bitno imajući u vidu činjenicu da empirijska istraživanja pokazuju da porezi na kapital i dohodak od kapitala najdistorzivnije (u odnosu na sve druge poreze) deluju na dugoročni privredni rast. Osim toga, novija teorijska razmatranja u analizu uključuju i pitanje vremenskog horizonta koji ekonomski agenti imaju u vidu pri odlučivanju, što predstavlja suštinski iskorak ka unapređenju realističnosti teorijskih modela. S druge strane, većina teorijskih rezultata nije u znatnoj meri robusna na promenu, često rigidnih i nerealnih, pretpostavki na kojima se teorija zasniva. Takođe, osim u okviru stohastičkih dinamičkih modela, pitanje oporezivanja dohodaka od kapitala se ne povezuje u većoj meri sa oporezivanjem dohodaka od rada, iako su još klasične analize raspodele poreskog tereta ukazivale na znatnu povezanost tržišta rada i tržišta kapitala. Stoga se procenjuje da prostor za dalji razvoj teorije optimalnog

²⁰⁹ Vidi: Muller, D. (1993)

²¹⁰ Troškovi administriranja poreza i troškovi poreske evazije u SAD procenjuju se na čak 7% ukupnih poreskih prihoda.

oporezivanja dohotka od kapitala postoji upravu u pravcu sagledavanja ovog pitanja u širem kontekstu, oporezivanja ukupnog dohotka građana iz svih izvora, te rešavanja dileme u pogledu realističnosti pretpostavke o ograničenom ili neograničenom vremenskom horizontu, koji pojedinci imaju u vidu pri ekonomskom odlučivanju, a što u znatnoj meri opredeljuje dobijene rezultate. Polazeći od postojećih struktura poreskog i čitavog ekonomskog sistema, i izazova sa kojima se savremene ekonomije suočavaju, ocenjuje se da su problemi i rizici povezani sa potpunim izuzimanjem dohodaka od kapitala od oporezivanja još uvek visoki, iako postoji nekoliko relativno jakih argumenata u prilog ovom pristupu, te da bi stoga neto efekti takve politike na društveno blagostanje bili ograničeni, a možda i negativni.

I pored prethodno navedenih ograničenja, zaključuje se da teorija optimalnog oporezivanja dohotka predstavlja relevantan analitički okvir za razmatranje pitanja oporezivanja dohotka građana, koje je u funkciji povećanja ukupnog društvenog blagostanja. Iz samih različitih modela optimalnog oporezivanja može se zaključiti da su rezultati, odnosno poruke tih modela često divergentni i uslovljeni pretpostavkama na kojima se zasnivaju. Stoga se može zaključiti da od daljeg razvoja teorije optimalnog oporezivanja ne bi trebalo očekivati definitivna i univerzalna rešenja, već dalje unapređenje analitičkog okvira za razmatranje različitih rešenja u pogledu poreske politike, usmereno na unapređenje realističnosti pretpostavki, a samim tim i povećanje primenjivosti dobijenih rezultata.

**II. UPOREDNA ANALIZA EFEKATA PRIMENE
ALTERNATIVNIH MODELA OPOREZIVANJA DOHOTKA
FIZIČKIH LICA**

1. Osnovne ekonomske implikacije primene alternativnih modela poreza na dohodak fizičkih lica

U razvijenim zemljama porez na dohodak predstavlja jedan od bilansno najznačajnijih poreskih oblika. U poslednje četiri decenije učešće poreza na dohodak u ukupnim poreskim prihodima razvijenih zemalja kretalo se između jedne četvrtine i jedne trećine. Za razliku od poreza na potrošnju, kod kojih postoji visok stepen uniformnosti rešenja i relativno mali broj kontroverznih pitanja, kod poreza na faktore proizvodnje (a pre svega kod poreza na dohodak građana) postoji širok dijapazon različitih rešenja. Zbog toga je pitanje njegove reforme, odnosno odgovarajućeg podešavanja bilo je jedno od najčešće razmatranih u prethodnim decenijama. Tendencije u poslednje dve decenije ukazuju da se i pored razlika u pogledu konkretnih rešenja (definisane poreske osnovice, poreske skale, olakšica i sl.), razvijene zemlje i zemlje u tranziciji opredeljuju za elemente jednog od tri alternativna koncepta oporezivanja – sintetički, dualni ili *flat* porez na dohodak građana. U praksi se retko primenjuje čist teorijski oblik nekog od navedenih modela oporezivanja dohotka, već se najčešće neki od navedenih oblika primenjuje kao osnovni, pri čemu se uvode i elementi ostalih modela.

U ovom poglavlju biće izvršena komparativna analiza osnovnih ekonomskih performansi tri alternativna modela poreza na dohodak na osnovu ostvarenih ili ocenjenih (očekivanih) efekata njihove primene u razvijenim i zemljama u tranziciji. U tom kontekstu biće analiziran uticaj svakog od tri pomenuta modela oporezivanja dohotka na alokativnu neutralnost poreskog sistema, nejednakost u raspodeli dohotka, tržište radne snage i kapitala, kao osnovnih faktora privrednog rasta. Preduslov za realizaciju očekivanih bilansnih efekata određenog poreskog sistema je njegova efikasna i jeftina primena. S tim u vezi, biće analizirana i pitanja poreske evazije, troškova administriranja poreza i efikasnost naplate alternativnih modela poreza na dohodak.

1.1 Savremeni trendovi u oporezivanju dohotka fizičkih lica

Kao što je i u ekonomskoj teoriji pitanje optimalnog oporezivanja dohotka od rada tretirano odvojeno od optimalnog oporezivanja dohotka od kapitala, tako je potrebno i analizu trendova u oporezivanju ove dve grupe dohodaka građana vršiti odvojeno.²¹¹

Kada je reč oporezivanju dohotka od rada, u prvoj deceniji XXI veka u razvijenim zemljama (članicama OECD) zabeležen je blagi pad prosečne poreske stope, pri čemu je taj pad relativno veći za niže u odnosu na prosečne i više dohotke. Pri tome je došlo i do blagog sniženja prosečne najviše marginalne stope poreza na dohodak od rada za 3,7 p.p. (sa 47% u 2000. godini na 43,3% u 2005. godini).²¹² Istovremeno je u 10 (od 30) zemalja OECD-a broj marginalnih poreskih stopa smanjen, u 14 zemalja je ostao nepromenjen, dok je u svega šest zemalja povećan. Na osnovu toga se zaključuje da je savremeni trend u pogledu oporezivanja dohotka od rada smanjenje poreskog opterećenja, uz smanjenje progresivnosti, kao i pojednostavljenje sistema oporezivanja.

Većina razvijenih zemalja je ranije primenjivala sintetički model oporezivanja dohotka, koji podrazumeva jednak poreski tretman dohotka od rada i dohotka od kapitala. Međutim, vremenom je veliki broj ovih zemalja uveo elemente dualnosti, te je za dohotke od kapitala propisan poseban režim oporezivanja. Iako i među razvijenim zemljama sa sličnom strukturom privrede postoje bitne razlike u pogledu načina oporezivanja dohotka od kapitala, podaci za zemlje OECD pokazuju da je u većini tih zemalja u prethodnom periodu došlo do sniženja poreskog opterećenja na dohodak od kapitala. Tako je u periodu od 2000. do 2005. godine prosečna stopa poreza na prinos od korporativnog kapitala (zbir poreza na dobit i poreza na dohodak građana od dividende) snižena za 5,3 p.p. (sa 49,8% na 44,5%).²¹³ Takođe je došlo i do sniženja stopa poreza na druge vrste dohodaka od kapitala. Od sredine osamdesetih godina XX veka, do početka XXI veka prosečna stopa poreza na dohodak od kamate u razvijenim zemljama snižena je za čak 20 p.p. (sa 50% u 1983. godini na 30% u 2000. godini).²¹⁴ Ovakve tendencije u pogledu oporezivanja dohotka od kapitala, koje su u skladu sa preporukama teorije optimalnog oporezivanja, najčešće se objašnjavaju

²¹¹ Pitanje optimalnog oporezivanja dohotka od rada i od kapitala je posmatrano integrisano jedino u novim, stohastičkim dinamičkim modelima. Vidi: Koterlachota, et. al. (2003)

²¹² OECD Tax Policy Study No. 13: Fundamental Reform of Personal Income Tax (2006)

²¹³ OECD Tax Policy Study No. 13: Fundamental Reform of Personal Income Tax (2006)

²¹⁴ Huizinga, H., et. al. (2004)

rastućom mobilnošću kapitala i težnjom zemalja da rasterećenjem dohotka od kapitala destimulišu njegov odliv, tj. stimulišu priliv.

Iako je osnovni trend u pogledu visine poreskih stopa u većini razvijenih zemalja sličan, među njima postoje bitne razlike u pogledu strukturiranja sistema poreza na dohodak građana. Dizajn poreza na dohodak determinisan je skupom ciljeva koji se pred sistem oporezivanja postavljaju i ponderima koji se dodeljuju pojedinačnim ciljevima. U kontekstu reforme sistema poreza na dohodak građana, najčešće se u obzir uzimaju tri grupe ciljeva: pravičnost, efikasnost i minimizacija troškova administriranja i primene poreza, koja se ostvaruje kroz jednostavnost sistema oporezivanja. Međutim, iako sva tri cilja predstavljaju poželjne performanse sistema poreza na dohodak, mogućnost njihovog potpunog ostvarenja ograničena je postojanjem *trade-off* odnosa i to naročito između: a) pravičnosti i efikasnosti, b) minimizacije troškova primene i pravičnosti, i c) efikasnosti i administrativne primenljivosti (povezane sa principom jednostavnosti).²¹⁵ S tim uvezi koncipirani su različiti modeli oporezivanja dohotka koji u različitoj meri doprinose ostvarenju navedenih ciljeva. U zavisnosti od veličine, otvorenosti i strukture privreda, pondera koje društvo pripisuje različitim ciljevima, kao i od administrativnih kapaciteta i nivoa poreskog morala i tradicije, većina razvijenih zemalja i zemalja u tranziciji (članica EU i OECD) opredelila se za primenu modifikovane varijante jednog od tri pomenuta alternativna modela oporezivanja.

1.1.1 Sintetički porez na dohodak

Većina razvijenih zemalja je u drugoj polovini XX veka primenjivala sistem poreza na dohodak koji je podrazumevao široko definisanje poreske osnovice i jednak tretman dohodaka iz različitih izvora (radi ostvarenja horizontalne pravičnosti) uz odobravanje različitih olakšica i primenu visoko progresivnih poreskih stopa (u cilju obezbeđenja vertikalne pravičnosti). Reč je o tzv. sintetičkom porezu na dohodak građana. Razlog tome nalazi se u činjenici da je u datom periodu veći značaj pridavan principu pravičnosti, a potencijalni negativni efekti na efikasnost i teškoće u vezi sa primenom uglavnom nisu bili poznati. U svojoj izvornoj, teorijskoj formi, sintetički porez na dohodak se zasniva na Šanc-Hejg-Sajmonsovoj definiciji dohotka, prema kojoj dohodak predstavlja zbir tržišne vrednosti potrošnje pojedinca i prirasta njegove

²¹⁵ Owens, J. (2006)

neto imovine (utvrđeno na bazi obračunske, a ne na bazi realizovane, vrednosti). To praktično znači da u poresku osnovicu pored prihoda koje lice ostvaruje u novcu (zarada, kamata, dividenda, zakupnine, tantijeme i sl.) u oporezivi prihod spadaju i posebne pogodnosti obezbeđene od poslodavca (eng. *fringe benefits*), plaćeni doprinosi za (dopunsko) zdravstveno/penzijsko osiguranje, nerealizovani kapitalni dobitci, imputirana renta i dr. Poreska osnovica se utvrđuje tako što se oporezivi prihod umanjuje za različite odbitke – standardne (lični i za izdržavane članove porodice) i nestandardne (povezani sa specifičnim troškovima poreskog obveznika). Na prethodno definisanu poresku osnovicu primenjuju se progresivne poreske stope, čime se utvrđuje iznos poreske obaveze. Iako ovakav model oporezivanja u najvećoj meri zadovoljava principe pravičnosti (horizontalne i vertikalne), u svojoj izvornoj formi nije primenjen ni u jednoj zemlji. Naime, troškovi utvrđivanja pojedinih vrsta nenovčanog dohotka (npr. *fringe benefits*, imputirane rente i nerealizovanih kapitalnih dobitaka) mogu biti vrlo visoki, a sam postupak složen i teško izvodljiv, zbog čega je u većini razvijenih zemalja primenjena korigovana verzija sintetičkog poreza na dohodak, koja ne podrazumeva oporezivanje nerealizovanih kapitalnih dobitaka, imputirane rente i sličnih nenovčanih prihoda. Ovaj koncept se u literaturi često naziva korigovanim sintetičkim porezom na dohodak građana²¹⁶. Primena korigovanog sintetičkog poreza na dohodak negativno utiče na horizontalnu pravičnost (jer su određene vrste prihoda neoporezovane). Primena korigovanog sintetičkog poreza na dohodak takođe negativno utiče na ekonomsku efikasnost, jer podrazumeva primenu progresivnih (često i vrlo visokih) marginalnih poreskih stopa, što destimulativno utiče na radni napor pojedinca i ulaganje u ljudski kapital, tj. stvara relativno veliki višak poreskog tereta, budući da on raste po kvadratu poreske stope. Osim toga, krajem XX veka sa ubrzanim razvojem informacionih tehnologija i procesa globalizacije uočeno je da kapital postaje sve mobilniji i da poreski tretman prihoda od kapitala utiče na njegovo seljenje. To je upućivalo na zaključak da oštro progresivno oporezivanje dohotka od kapitala zapravo umanjuje društveno blagostanje, zbog čega su počeli da se razvijaju alternativni koncepti oporezivanja dohotka građana, koji su ove činjenice uzimali u obzir.

²¹⁶ U svega nekoliko zemalja OECD se imputirana renta uključuje u poresku osnovicu. Vidi: OECD Tax Policy Study No. 13: Fundamental Reform of Personal Income Tax (2006)

1.1.2 Dualni porez na dohodak

U cilju ublažavanja distorzivnog delovanja (sintetičkog) poreza na dohodak na štednju (i investicije), a u cilju unapređenja ekonomske efikasnosti, uz istovremeno zadržavanje pozitivnih efekata oporezivanja na redistribuciju dohotka, skandinavske zemlje (Finska, Norveška, Švedska i Danska) su krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina XX veka izvršile dualizaciju sistema oporezivanja dohotka građana. Tako (skandinavski tip) dualnog poreza na dohodak građana podrazumeva dezagregiranje ukupnog dohotka fizičkog lica na dohodak od rada i dohodak od kapitala. Dohotkom od rada se smatra prihod ostvaren (u novcu i naturi) po osnovu zaposlenja i deo dohotka od samostalne delatnosti.²¹⁷ Dohotkom od kapitala se smatra neto prihod od finansijske imovine (kamata, dividenda, udeli u dobiti), neto prihod od nefinansijske imovine (zakupnina), realizovani kapitalni dobiti i deo prihoda od samostalne delatnosti. Ovako definisani dohodak od rada, umanjen za lični odbitak i vrlo ograničen broj nestandardnih odbitaka (u nekim varijantama ih uopšte i nema) se u dualnom modelu poreza na dohodak oporezuje po progresivnim poreskim stopama. Nasuprot tome, dohodak od kapitala kao i porez na dobit preduzeća se oporezuju jedinstvenom proporcionalnom stopom (koja je u nekim slučajevima jednaka najnižoj marginalnoj stopi poreza na dohodak od rada).²¹⁸

Razlozi za dualizaciju sistema oporezivanja dohotka su brojni.²¹⁹ Prvo, niže poresko opterećenje dohotka od kapitala destimuliše njegov odliv, a u određenim situacijama i podstiče priliv, što deluje podsticajno na privredni rast i nivo poreskih prihoda.²²⁰ Dalje, finalno oporezivanje dohotka od kapitala na izvoru (po odbitku) umanjuje troškove administriranja porezima i umanjuje rizik realnog pada poreskih prihoda usled inflacije do kojeg bi došlo kada bi se prihod od kapitala oporezovao tek po isteku kalendarske godine (Tanzi-Oliveira efekat). Znatno smanjenje broja poreskih olakšica dovodi do širenja poreske osnovice i pojednostavljenja sistema oporezivanja. Osim toga, oporezivanje dohotka od kapitala po jedinstvenoj poreskoj stopi otklanja podsticaj za poresku arbitražu kroz veštačko prebacivanje vlasništva nad kapitalom sa bračnog partnera koji ima veći dohodak (i oporezovan je po višoj marginalnoj

²¹⁷ Prihod od samostalne delatnosti uključuje prihod od poljoprivrede i šumarstva, kao i prihod od preduzetničke delatnosti. Vidi: „Dual Income Tax – A Proposal for Reforming Corporate and Personal Income Tax in Germany“ (2008)

²¹⁸ Sorensen, P. B. (2004)

²¹⁹ Vidi: Randelović, S. (2008)

²²⁰ Sorensen, P. B. (2001)

poreskoj stopi) na partnera oporezovanog po nižoj stopi, što je inače imanentno sintetičkom porezu na dohodak.

Nasuprot navedenim argumentima, protivnici dualnog poreza na dohodak kao kritiku ovog koncepta najčešće navode odsustvo horizontalne pravičnosti (jer se različite vrste dohotka različito oporezuju), alokativnu pristrasnost i podsticajno delovanje na druge vrste poreske arbitraže (iskazivanje dohotka od samostalne delatnosti kao dohotka od kapitala ili iskazivanje dohotka od rada lica zaposlenog u sopstvenoj firmi kao dohotka od kapitala). Izazovi koje dualni porez na dohodak građana stavlja pred alokativnu neutralnost i pomenute oblike poreske arbitraže biće detaljnije analizirani u tački 1.2 ovog rada. Iz različitih razloga, ni jedna zemlja nije uvela dualni porez na dohodak u njegovoj čistoj formi, ali su sistemi implementirani u pomenutim skandinavskim zemljama (naročito u Norveškoj) vrlo bliski ovom konceptu. Usled relativno pozitivnog iskustva skandinavskih zemalja i očekivanog uticaja poreza na dohodak od kapitala na njegov priliv/odliv, veliki broj drugih razvijenih zemalja Zapadne Evrope (Holandija, Belgija, Nemačka, Italija, i dr.) je izvršio parcijalnu dualizaciju sintetičkog modela oporezivanja dohotka građana, snižavanjem poreskog opterećenja na pojedine vrste dohotka od kapitala ili čak uvođenjem jedinstvene granične stope poreza na dohodak od kapitala.

1.1.3 Porez na dohodak sa jedinstvenom poreskom stopom

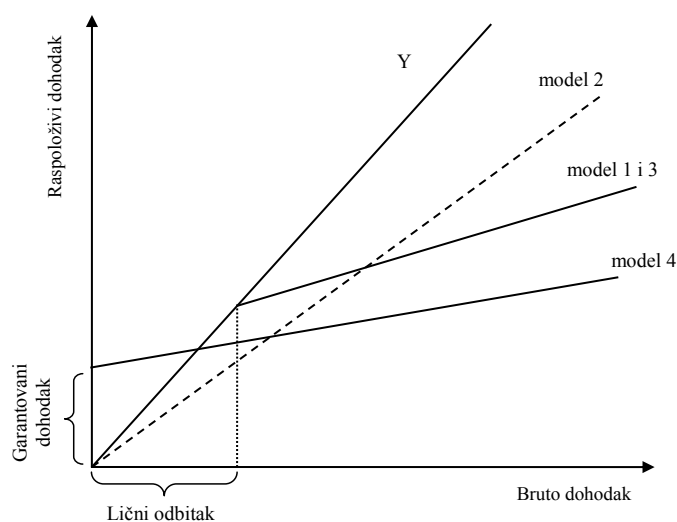
Zbog negativnog uticaja visokih, rastućih marginalnih poreskih stopa na ekonomsku efikasnost, kao i zbog sve veće mobilnosti radne snage, te rastuće sklonosti poreskih obveznika ka poreskoj evaziji u uslovima oštre direktne progresije u oporezivanju, nastao je treći alternativni model oporezivanja dohotka fizičkih lica – sistem oporezivanja dohotka sa jedinstvenom poreskom stopom (tzv. *flat* porez na dohodak). Ideja *flat* poreza na dohodak se u teoriji oporezivanja javila pre svega u cilju smanjenja/eliminisanja dvostrukog oporezivanja dohotka od kapitala, izuzimanjem od oporezivanja dohotka od kapitala ili dela dohotka koji se štedi. Reč je zapravo o potrošnom konceptu oporezivanja, koji se javlja u dva oblika – standardnom i alternativnom. Standardni model potrošnog koncepta podrazumeva oporezivanje samo onog dela dohotka koji se troši, čime porez na dohodak postaje ekvivalentan porezu na potrošnju, dok alternativni model potrošnog koncepta podrazumeva samo

izuzimanje od oporezivanja dohotka od kapitala (štednje).²²¹ Standardni model potrošnog koncepta poreza na dohodak nije primenjen ni u jednoj zemlji, ali veliki broj zemalja umesto toga paralelno sa porezom na dohodak primenjuje i neku vrstu poreza na potrošnju (porez na promet, PDV i sl.). Stoga se u savremenoj poreskoj teoriji pod *flat* porezom na dohodak podrazumeva neka vrsta alternativnog potrošnog koncepta. Pri tome, postoji veliki broj različitih modela oporezivanja koji se nazivaju *flat* porezom, a koji imaju dva zajednička imenitelja - primena jedinstvene granične poreske stope i eliminacija gotovo svih odbitaka i poreskih kredita osim ličnog odbitka i eventualno odbitka za izdržavane članove porodice. Predmet teorijske i empirijske analize osnovnih ekonomskih efekata najčešće su četiri koncepta *flat* poreza na dohodak:

- a) *Model 1: Hall-Rabushka flat* porez na dohodak – koji podrazumeva da se porezom na dohodak oporezuju zarade i nadnice, kao i penzijski doprinosi na teret zaposlenih i deo penzije ostvaren po osnovu uplata doprinosa na teret poslodavca (jer ovi doprinosi nisu oporezovani u trenutku uplate), iznad neoporezivog iznosa.²²² Ovim porezom se oporezuje i prihod od preduzetničke delatnosti (bilo da je reč o društvu lica ili društvu kapitala), pri čemu se kao osnovica uzima dodata vrednost, što je ekvivalentno porezu na novčani tok umanjen za zarade zaposlenih. Shodno prethodno navedenom, dohodak od kapitala (kamate, dividende, kapitalni dobici i dr.) je u potpunosti izuzet od oporezivanja.
- b) *Model 2:* porez na celokupan dohodak fizičkog lica, uz eliminaciju svih standardnih i nestandardnih odbitaka (uključujući i lični neoporezivi iznos), koji se obračunava po jedinstvenoj poreskoj stopi.
- c) *Model 3:* porez na celokupan dohodak iznad ličnog odbitka (opšteg neoporezivog iznosa) koji se obračunava po jedinstvenoj poreskoj stopi.
- d) *Model 4:* Atkinsonov porez na dohodak - porez na celokupan dohodak obračunat po jedinstvenoj poreskoj stopi, pri čemu se umesto ličnog odbitka (koji bi umanjivao poresku osnovicu) svakom poreskom obvezniku odobrava fiksni iznos poreskog kredita (jednak za sve obveznike), što ovaj model čini sličnim negativnom porezu na dohodak

²²¹ Blažić, H. (2006)

²²² Vidi: Hall, R. et. al. (1995) i Blažić, H., (2006), str. 41.



Grafikon 18. Teorijski modeli flat poreza

Zagovornici *flat* poreza na dohodak, kao prednosti ovog modela navode njegovu jednostavnost, koja proizilazi iz nove definicije dohotka, eliminacije (ne)standardnih oduhitaka i proporcionalne poreske skale. Osim toga, smatra se da *flat* porez na dohodak smanjuje podsticaj za poresku evaziju (npr. kroz veštačko prebacivanje dohotka sa jednog bračnog partnera na drugog) i da unapređuje ekonomsku efikasnost, jer širenje poreske osnovice (kroz eliminaciju oduhitaka) ostavlja prostor za smanjenje poreske stope.²²³ S druge strane, oponenti *flat* poreza na dohodak najčešće navode izostanak vertikalne pravičnosti (i posledičnog smanjenje redistributivnog delovanja poreskog sistema) kao bitan nedostatak ovog modela oporezivanja.

Međutim, iz samih karakteristika četiri različita modela *flat* poreza na dohodak se zaključuje da se navedene prednosti i nedostaci ne mogu univerzalno odnositi na svaku od tih varijanti, već da performanse *flat* poreza na dohodak zavise od njegovog dizajna (visina ličnog oduhitka i drugih oduhitaka, visina poreske stope, (ne)odobranje prava na poreski kredit, i sl.). Primena neke varijante *flat* poreza najzastupljenija je među zemljama Centralne i Istočne Evrope. Iako *Hall-Rabushka* model predstavlja najčistiju varijantu *flat* poreza na dohodak, ovaj model kao takav nije primenjen ni u jednoj državi. Naime, ni jedna država nije bila spremna da se u potpunosti odrekne prava oporezivanja dohotka fizičkih lica od kapitala. U cilju obezbeđenja vertikalne pravičnosti u oporezivanju i redistributivnih efekata, kroz indirektnu progresiju,

²²³ Vidi: OECD Tax Policy Study No. 13: Fundamental Reform of Personal Income Tax (2006)

većina zemalja koje su se opredelile za *flat* porez na dohodak, u poresku osnovicu uključuju celokupan dohodak poreskog obveznika, uz odobravanje određenog ličnog odbitka (a neke i odobravaju i odbitak za izdržavane članove porodice) ili poreskog kredita.

Prema pravilima primenjivanim u 2009. godini u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju (tranziciji) članicama OECD i/ili EU, može se uočiti da je veliki broj zemalja odstupio od čistog sintetičkog poreza koji je bio dominantan u drugoj polovini XX veka. Tako od 37 posmatranih zemalja, još njih 13 (uglavnom, visoko razvijenih) primenjuje dominantno sintetički model oporezivanja, dok je delimičnu dualizaciju izvršilo 12 zemalja, pri čemu je u tim zemljama i dalje dominiraju karakteristike sintetičkog modela oporezivanja dohotka (pre svega zbog razuđenog sistema poreskih olakšica). Za dominantno dualni model poreza na dohodak se opredelilo pet zemalja (skandinavskih i centralno-evropskih), dok je *flat* sistem oporezivanja odabralo sedam zemalja (od kojih sve osim Islanda spadaju u zemlje u tranziciji). Podaci prikazani u Tabeli 5. ukazuju da je složenost poreskog sistema, merena brojem poreskih razreda, najveća u zemljama sa sintetičkim modelom oporezivanja, dok je u zemljama sa polusintetičkim i dualnim porezom na dohodak nešto manja. Međutim, pored broja poreskih razreda, na složenost sistema oporezivanja utiče i dizajn pravila za utvrđivanje oporezivog dohotka, kao i složenost sistema poreskih olakšica.

Kada je o visini poreskog opterećenja, merenom visinom najviše marginalne poreske stope reč, uočava se da je ona najveća u zemljama sa polusintetičkim porezom na dohodak.²²⁴ Tako je u ovim zemljama prosečna najviša marginalna poreska stopa veća za 7,8 p.p. u odnosu na zemlje sa sintetičkim modelom oporezivanja, a za 5,2 p.p. i 28,9 p.p. u odnosu na zemlje sa dualnim i *flat* porezom na dohodak respektivno.

²²⁴ Režimi oporezivanja dohotka građana u brojnim zemljama odstupaju od klasičnog sintetičkog modela oporezivanja, u smislu da su neki dohoci oporezovani po proporcionalnim stopama, ali i dalje zadržavaju bitne karakteristike sintetičkog poreza, u smislu brojnost standardnih i nestandardnih odbitaka. U tom smislu se u literaturi za režime oporezivanja u ovim zemljama koristi termin „polusintetički“ ili „poludualni“ model. U ovom radu će se koristiti termin „polusintetički“ model oporezivanja, bez obzira što su u nekima od ovih zemalja karakteristike poreza na dohodak približnije dualnom nego sintetičkom modelu.

Tabela 5. Osnovne karakteristike poreza na dohodak u zemljama EU i OECD

Model poreza na dohodak ¹	Država	Porez na dohodak od rada		Porez na dohodak od kapitala		
		Broj marginalnih poreskih stopa	Najviša marginalna poreska stopa (%)	poreske stope (%)		
				na dividendu	na kamatu	na kapitalne dobitke
Sintetički	Holandija	4	52	25	30	0
	Australija	4	45	45	45	45
	Velika Britanija	3	40	40	40	18
	Francuska	6	40	57	57	30,1
	Švajcarska	12	40	40	40	40
	Luksemburg	16	39	15 - 39	15 - 39	39
	Novi Zeland	5	38	38	38	38
	Malta	4	35	35	35	12
	Turska	5	35	35	35	35
	SAD ²	6	35	30	30	30
	Kipar	4	30	15	10	0
	Kanada	4	29	29	29	29
Meksiko	5	28	28	28	28	
Prosek za zemlje sa sintetičkim PDG		6	37,4	32,1	32,1	24,2
Polusintetički (polidualni)	Danska	3	62,3	28	62,3	62,3
	Belgija	5	50	25	15	16,5
	Austrija	3	50	25	25	0
	Japan	4	50	50	20	50
	Irska	2	46	46	25	25
	Nemačka	4	45	25	25	25
	Italija	4	43	12,5 - 49,72	12,5 - 27	43
	Španija	5	43	19-21	19-21	19-21
	Portugal	6	42	20	20	10
	Grčka	3	40	10	15	20
	Madarska	3	36	25	20	25
Južna Koreja	4	35	15,4	15,4	35	
Prosek za zemlje sa polusintetičkim PDG		4	45,2	22,5	20,25	26,0
Dualni	Švedska	3	56,7	30	30	30
	Slovenija	4	41	20	20	20
	Norveška	3	40	28	28	28
	Poljska	3	32	19	19	19
	Finska	5	30,5	19,6	28	28
Prosek za zemlje sa dualnim PDG		4	40	23,3	25,0	25,0
Flat	Island	1	37,2	37,2	37,2	37,2
	Letonija	1	23	10	10	15
	Slovačka	1	19	0	19	19
	Rumunija	1	16	16	0	16
	Češka	1	15	15	15	15
	Litvanija	1	15	0	0	15
	Bugarska	1	10	5	10	10
Srbija	1	12	10	10	10	
Prosek za zemlje sa flat PDG		1	16,3	8	9,1	14,3

1) Čisti teorijski modeli sintetičkog, dualnog ili flat poreza na dohodak se retko primenjuju. Zbog toga je klasifikacija zemalja po modelima poreza na dohodak izvršena na osnovu preovladajućih karakteristika sistema poreza na dohodak u tim zemljama.

2) Dohoci fizičkog lica nerezidenta kapitala oporezivi su po stopi od 30%, dok se ovi dohoci fizičkog lica - rezidenta SAD uključuju u ukupnu osnovicu za porez na dohodak i oporezuju kao deo ukupnog dohotka.

Izvor: Obrada autora na osnovu: Taxation Trends in the EU, 2009 Edition, European Commission, Luxembourg, 2009 i PWC Worldwide Tax Summaries web site²²⁵ (<http://www.taxsummaries.pwc.com/uk/wwts/wwts.nsf?Open>)

²²⁵ U tabeli su prikazani i podaci za Srbiju, radi poređenja, iako Srbija nije država članica EU i OECD, i postojeći model poreza na dohodak građana u Srbiji ne odgovara klasičnom *flat* porezu, jer se dohoci iz različitih izvora oporezuju po različitim poreskim stopama. Međutim, kako su te stope proporcionalne,

Osim toga, dok je u zemljama sa sintetičkim modelom oporezivanja dohotka najviša marginalna stopa poreza na dohodak od kapitala jednaka onoj koja se primenjuje na dohodak od rada, u ostalim zemljama je dohodak od kapitala blaže oporezovan. Pri tome se takođe uočava da je poresko opterećenje dohotka od kapitala znatno niže u zemljama sa *flat* modelom oporezivanja dohotka nego u zemljama sa dualnim i polusintetičkim režimom oporezivanja.

Navedeni podaci ilustruju pomenute teorijske performanse alternativnih modela poreza na dohodak. Tako, eliminacija standardnih i nestandardnih odbitaka dovodi do širenja poreske osnovice, što omogućava snižavanja najviše granične stope poreza na dohodak od rada, te utvrđivanje stope poreza na dohodak od kapitala na nižem nivou. Međutim, nakon početka svetske ekonomske krize 2008. godine, neke od zemalja u tranziciji (Češka, Slovačka, Letonija) su, u kontekstu fiskalne konsolidacije, izvršile ili najavile napuštanje *flat* modela oporezivanja dohotka, kroz uvođenje progresivnih stopa poreza na dohodak od rada, čime će se *de facto* izvršiti dualizacija sistema oporezivanja. To ipak potvrđuje da je očekivani rizik odliva kapitala usled njegovog oštrog oporezivanja značajan, budući da se i u kontekstu snažne fiskalne konsolidacije države ne odlučuju na njegovo oštrije oporezivanje.

1.2 Alokativna neutralnost različitih modela poreza na dohodak

Porezi na dohodak (naročito progresivni i visoki) negativno utiču na spremnost pojedinca na rad i preduzimanje preduzetničkog rizika, a time utiču i na alokaciju resursa, što dovodi do nastanka viška poreskog tereta. Koncept alokativne neutralnosti poreza proizilazi iz principa ekonomske efikasnosti i predstavlja zahtev da sistem oporezivanja bude postavljen tako da ne utiče na (re)alokaciju resursa kroz promenu relativnih cena. Ukoliko oporezivanje dovodi do promene relativnih cena, i time narušava uslov za ostvarenje Pareto efikasnosti na tržištu dobara, to dovodi do suboptimalne alokacije resursa, tj. do nastanka viška poreskog tereta. U kontekstu oporezivanja dohotka građana, pitanje alokativne neutralnosti ima dve komponente: neutralnost u pogledu tretmana dohotka od rada i dohotka od kapitala i neutralnost u pogledu tretmana različitih vrsta dohodaka od kapitala.

postojeći model poreza na dohodak u Srbiji je najpribližniji *flat* modelu i u stranoj literaturi se Srbija često navodi među zemljama koje primenjuju *flat* porez na dohodak.

1.2.1 Alokativna neutralnost oporezivanja iz perspektive poreskog tretmana dohotka od rada i dohotka od kapitala

U meri u kojoj su rad i kapital, kao faktori proizvodnje, supstitabilni moguće je različitim poreskim tretmanom prinosa na ove faktore uticati na njihovu alokaciju, tj. uposlenost. Iz toga proizilazi zaključak da je režim oporezivanja koji sve dohotke od rada i kapitala oporezuje po istoj poreskoj stopi alokativno neutralan. To bi značilo da sintetički i *flat* porez na dohodak (varijanta *flat* poreza koja u poresku osnovicu uključuje i dohodak od kapitala) predstavljaju alokativno neutralne modele oporezivanja dohotka građana. Međutim, u okviru sintetičkog poreza na dohodak poreskom obvezniku se na raspolaganje stavljaju različite olakšice (nestandardni odbici), koji mogu uticati na njegovo ponašanje u cilju smanjenja poreskog opterećenja, što delimično narušava alokativnu neutralnost ovog koncepta oporezivanja. Osim toga, u slučaju odvojenog oporezivanja članova porodice sintetički porez na dohodak podstiče (veštački) transfer kapitala između bračnih partnera, ka onom sa nižim dohotkom, jer će u tom slučaju dohodak koji porodica ostvaruje od kapitala biti oporezovan po nižoj marginalnoj poreskoj stopi. Istraživanja sprovedena u zemljama koje primenjuju sintetički porez na dohodak građana pokazuju da je uticaj razlike u visine marginalne poreske stope po kojoj su oporezovani bračni partneri na alokaciju imovine između partnera značajan i da je motivisan poreskim razlozima. Tako rezultati empirijskih istraživanja za Veliku Britaniju pokazuju da razlika u visini marginalne poreske stope na dohodak bračnih partnera od 10 p.p. implicira realokaciju između 2,6% i 3,1% kapitala između njih.²²⁶ U slučaju kada je dohodak od kapitala oporezovan po jedinstvenoj poreskoj stopi (čija visina ne zavisi od visine dohotka), ne postoje podsticaji za ovu vrstu poreske arbitraže, zbog čega u modelima *flat* i dualnog poreza na dohodak ovaj problem praktično ne postoji.

Nasuprot ova dva modela, dualnom porezu na dohodak je imanentna alokativna pristrasnost u pogledu dohotka od rada i dohotka od kapitala, jer se ove dve grupe dohodaka različito oporezuju. Jedno od otvorenih pitanja kod dualnog koncepta oporezivanja dohotka je i podela dohotka od samostalne delatnosti na deo koji predstavlja naknadu za rad preduzetnika (zaradu) i deo koji predstavlja prinos na angažovani kapital i preuzeti preduzetnički rizik. Ovaj problem se često naziva

²²⁶ Stephens, M., et. al. (2004)

„Ahilovom petom“ dualnog poreza na dohodak. Naime, poreski obveznici su podstaknuti da što veći deo ukupnog dohotka od samostalne delatnosti prikažu kao dohodak od kapitala, jer je on oporezovan po jedinstvenoj i nižoj poreskoj stopi (a ne uključuje se ni u osnovicu za obračun doprinosa za obavezno socijalno osiguranje). U cilju smanjenja mogućnosti za poreski arbitražu, u zemljama koje primenjuju dualni porez na dohodak kreirana su dva alternativna pristupa podele dohotka od samostalne delatnosti na dohodak od rada i dohodak od kapitala. Prvi podrazumeva da se od ukupnog dohotka preduzetnika oduzme iznos jednak prosečnoj zaradi lica zaposlenog na uporedivom radnom mestu (tzv. imputirana zarada), a da ostatak dohotka bude kvalifikovan kao dohodak od kapitala. Alternativno rešenje je da se polazeći od prosečne stope prinosa na uloženi kapital u datoj delatnosti utvrdi ukupan prihod tog preduzetnika po osnovu angažovanog kapitala (množenjem prosečne stope prinosa u delatnosti sa iznosom angažovanog kapitala, tzv. imputirani prihod na kapital), a da se ostatak dohotka preduzetnika klasifikuje kao dohodak od rada. Ovo alternativno rešenje je u praksi zemalja sa dualnim modelom oporezivanja dohotka zastupljenije.²²⁷ Pomenuti alternativni pristup samo delimično rešava problem poreske arbitraže, jer su preduzetnici i dalje podstaknuti da u svoju delatnost ulože više kapitala nego što je neophodno, kako bi ukupan (apsolutni) iznos prihoda od kapitala bio što veći. Na taj način, poreski sistem i dalje distorzivno deluje na alokaciju resursa, dovodeći do njihove suboptimalne upotrebe. Rezultati empirijskih istraživanja sprovedenih u skandinavskim zemljama koje su primenile dualni porez na dohodak pokazuju da je prosečan iznos uloženog kapitala po jedinici prihoda znatno veći kod preduzetnika čiji je ukupan godišnji dohodak veći (koji su oporezovani po visokoj marginalnoj poreskoj stopi) u odnosu na prosečan iznos angažovanog kapitala od strane svih preduzetnika u privredi. Empirijska istraživanja takođe pokazuju da je nakon uvođenja dualnog poreza na dohodak, prosečan iznos uloženog kapitala u preduzetničku delatnost po jedinici prihoda od te delatnosti znatno više povećan u kategoriji preduzetnika koji se nalaze u najvišoj decilnoj grupi, nego što je iznosio prosečan rast iznosa uloženog kapitala u preduzetničku delatnost po jedinici prihoda od te delatnosti, na nivou celokupne delatnosti.²²⁸ Osim toga, postoje i empirijska istraživanja koja potkrepljuju tvrdnju da dualni porez na dohodak podstiče na poresku arbitražu, kroz promenu organizacione forme obavljanja delatnosti – prelazak iz

²²⁷ Vidi: Genser, B. (2006)

²²⁸ Alstadsaeter, A. (2003)

društva lica u društvo kapitala. Prelazak u formu društva kapitala otvara veći prostor za konvertovanje zarade direktora/vlasnika u dividendu. Tako je nakon uvođenja dualnog poreza na dohodak u Norveškoj, došlo do znatnog rasta broja društava kapitala, uz istovremeno smanjenje broja preduzetničkih radnji i različitih formi društava lica, što predstavlja indikator poreske arbitraže kroz promenu organizacione forme obavljanja delatnosti.²²⁹ Budući da se kod sintetičkog i *flat* poreza na dohodak ne vrši bitna diferencijacija poreskog tretmana dohotka od rada i dohotka od kapitala, u zemljama koje primenjuju ove modele oporezivanja ne postoje opisane forme distorzivnog delovanja poreskog sistema na alokaciju resursa i formu obavljanja delatnosti. Iz perspektive dva analizirana aspekta alokativne neutralnosti poreza na dohodak od rada i kapitala, zaključuje se da je teorijski *flat* porez na dohodak superiorniji u odnosu na dualni i sintetički, od kojih i jedan i drugi ispoljavanju alokativnu pristrasnost na različite načine. Međutim, kod poređenja ekonomskih performansi različitih modela poreza na dohodak građana, trebalo bi imati u vidu činjenicu da se na dohotke od rada, pored poreza na dohodak plaćaju i doprinosi za socijalno osiguranje, koji su često veći od poreza, a da se na neke dohotke od kapitala (npr. dividendu i udele u dobiti), pre raspodele plaća porez na dobit preduzeća. Stoga bi za davanje konačne ocene alokativne neutralnosti poreskog sistema u obzir trebalo uzeti kako porez na dohodak građana, tako i doprinose za socijalno osiguranje i porez na dobit preduzeća. Shodno temi, u ovom radu je fokus analize ipak isključivo na doprinosu poreza na dohodak građana alokativnoj neutralnosti poreskog sistema.

1.2.2 Alokativna neutralnost oporezivanja iz perspektive poreskog tretmana različitih vrsta dohodaka od kapitala

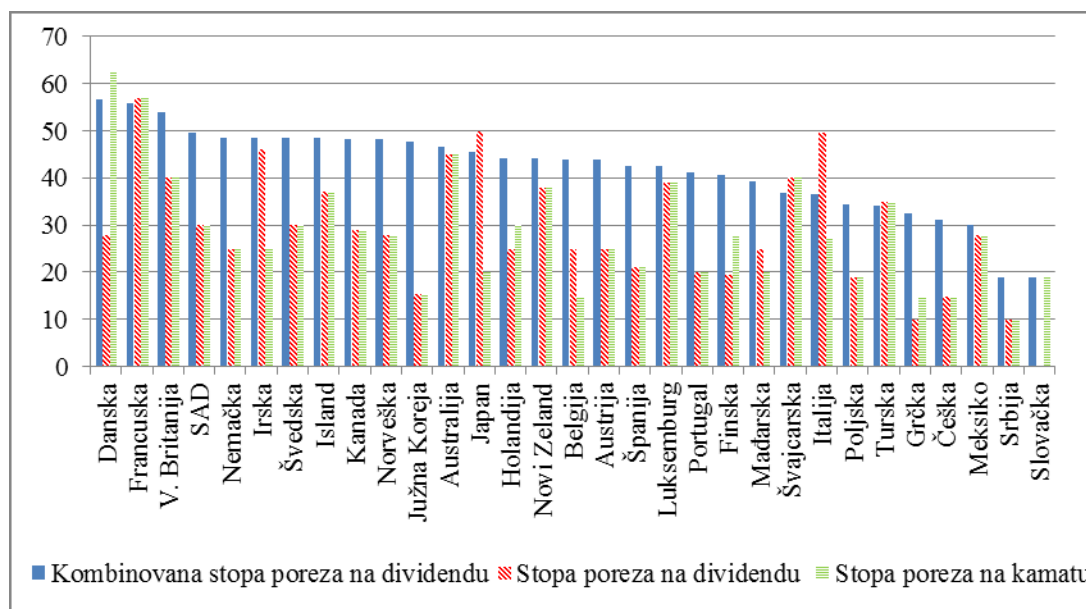
Oporezivanje dohotka od kapitala podrazumeva oporezivanje prihoda od dividende, kamata, kapitalnih dobitaka, rente i imputirane rente. Odluka lica o tome na koji način će plasirati neutrošeni deo dohotka povezana je sa stopom neto prinosa (po odbitku poreza) na alternativne plasmane, kao i sa rizikom povezanim sa tim plasmanima. Poreskom politikom se može uticati na stopu neto prinosa na plasmane kapitala. Stoga, različit poreski tretman dohodaka od kapitala iz različitih izvora predstavlja ilustrativan primer alokativno pristrasne poreske politike. Do alokativne pristrasnosti može doći u situaciji kada se dohodak građana po osnovu različitih vrsta dohodaka od

²²⁹ Vidi: Alstadsaeter, A. (2003)

kapitala oporezuje po diferenciranim poreskim stopama ili kada se pojedine vrste dohodaka od kapitala (npr. imputirana renta) izuzimaju od oporezivanja. Međutim, čak i kada je propisano da se porez na dohodak plaća po istim stopama na sve vrste dohodaka od kapitala, postoji rizik narušavanja alokativne neutralnosti. Reč je o situaciji u kojoj je dividenda (ili udeo u dobiti) *de facto* izložena većem poreskom teretu nego druge vrste dohodaka od kapitala (npr. kamata), zbog činjenice da dividenda predstavlja deo dobiti preduzeća pre oporezivanja, na koju se plaća porez na dobit preduzeća, nakon čega se na dividendu raspodeljenu akcionarima plaća još i porez na dohodak građana. Ovo je vrlo čest i aktuelan slučaj, zbog čega će analiza alokativne neutralnosti oporezivanja iz perspektive poreskog tretmana različitih vrsta dohodaka od kapitala biti fokusirana upravo na taj slučaj.

S obzirom da stope poreza na dobit preduzeća nisu niske (prosečna stopa u zemljama EU iznosi 24,5%)²³⁰, ukupno poresko opterećenje dohotka od kapitala uloženog u preduzeće može i znatno da odstupa od poreskog opterećenja drugih vrsta dohodaka od kapitala. Ovaj problem je naročito izražen u zemljama u kojima se primenjuje sintetički porez na dohodak građana, jer su dividende oporezovane po progresivnim poreskim stopama, a evidentan je i u zemljama koje primenjuju dualni ili *flat* porez na dohodak. S tim u vezi, jedino čist *Hall-Rabushka* model *flat* poreza na dohodak ublažava pomenuti problem alokativne pristrasnosti, jer podrazumeva izuzimanje dohotka od kapitala od oporezivanja. Međutim, čak i u ovom modelu oporezivanja činjenica da se dividenda oporezuje porezom na dobit, a ostale vrste dohodaka od kapitala se ne oporezuju tim porezom, implicira određenu alokativnu pristrasnost, tj. može narušiti putanju efikasne alokacije resursa na one namene koje odbacuju najviši nivo prinosa na tržištu (uz dati nivo rizika).

²³⁰ Vidi: Taxation Trends in the European Union 2009, European Commission, Luxembourg



Grafikon 19. Stope poreza na dividendu i kamatu u zemljama OECD i Srbiji (%)

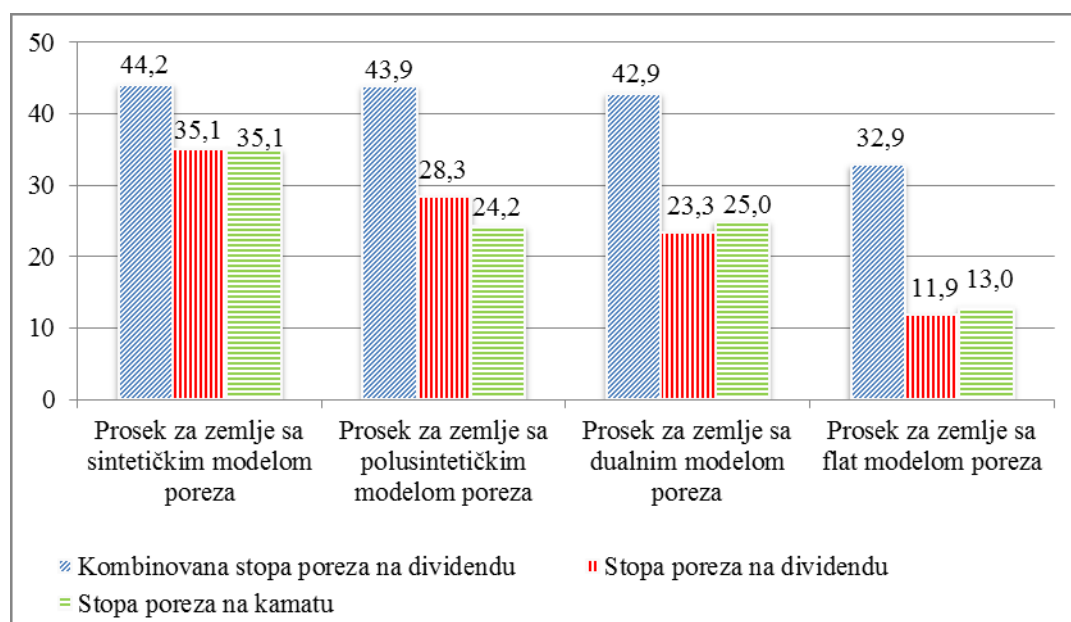
Izvor: Obrada autora na osnovu OECD Tax Database i PWC Worldwide Tax Summaries web site (<http://www.taxsummaries.pwc.com/uk/wwts/wwts.nsf?Open>)²³¹

Iako većina zemalja primenjuje određeni oblik poreske integracije (na nivou akcionara i li preduzeća), u cilju ublažavanja dvostrukog oporezivanja dohotka od dividende, podaci za zemlje članice OECD potvrđuju da je u većini savremenih poreskih sistema dohodak od dividende oštrije oporezovan u odnosu na druge vrste dohodaka od kapitala (npr. dohotka od kamate na štedne depozite).

Posmatrano po modelima poreza na dohodak, uočava se da alokativna pristrasnost (na štetu plasmana sredstava u kapital preduzeća) postoji u svim modelima oporezivanja dohotka, ali da zemlje sa dualnim i *flat* porezom na dohodak pokušavaju da tu pristrasnost ublaže, nižim stopama poreza na dohodak od dividende u odnosu na druge dohotke od kapitala. S tim u vezi, posebno se ističe slučaj Slovačke, u kojoj je dividenda izuzeta od oporezivanja porezom na dohodak građana, dok se dohodak od kamate oporezuje po stopi od 19%. Kako je i dobit preduzeća u Slovačkoj oporezovana po stopi od 19%, ukupno poresko opterećenje dividende i kamate je jednako (vidi Grafikon 19.). Iz perspektive alokativne neutralnosti ovakvo rešenje se smatra optimalnim. Međutim, budući da većina zemalja nije spremna na izuzimanja

²³¹ Kombinovana stopa poreza na dividendu obuhvata porez na dobit preduzeća (iz koje se isplaćuje dividenda), kao i porez na dohodak građana – akcionara, primalaca dividende.

dividende od oporezivanja na nivou akcionara u cilju unapređenja alokativne neutralnosti poreskog sistema, u nekima od njih se primenjuju alternativna rešenja.



Grafikon 20. Prosečne stope poreza na dohodak od dividende i kamate u zemljama OECD u 2010. godini (u %)

Izvor: Obrada autora na osnovu OECD Tax Database i PWC Worldwide Tax Summaries web site (<http://www.taxsummaries.pwc.com/uk/wwts/wwts.nsf?Open>)

Jedno od često razmatranih rešenja je i porez na ekstraprofit od akcija (eng. *equity premium tax*). Prema ovom konceptu, ekstraprofit od akcija jednak je iznosu sume dividende i realizovanog kapitalnog dobitka iznad iznosa obračunatog primenom kamatne stope na državne obveznice. Tako definisani ekstraprofit od akcija se uključuje u dohodak od kapitala i oporezuje kao deo ukupnog dohotka od kapitala.²³² Ovakav pristup oporezivanju dividende u skladu je sa Štiglicovim modelom koji porez na dobit smatra porezom na ekonomski profit, zbog čega bi trebalo oporezovati samo deo profita iznad oportunitetnih troškova finansiranja. Takvo rešenje unapređuje alokativnu neutralnost poreskog sistema na više načina. Izuzimanjem dohotka od dividende (i kapitalnog dobitka) do visine kamate na državne obveznice znatno se ublažava dvostruko oporezivanje dohotka od dividende i ukupno poresko opterećenje dividende približava poreskom opterećenju dohotka od kamate. Osim toga, ovakav sistem oporezivanja dividende i kapitalnog dobitka smanjuje distorzivno dejstvo poreskog sistema na izbor između finansiranja preduzeća iz neraspoređene dobiti i

²³² Soerensen, P. B. (2003)

povećanja sopstvenog kapitala, kao i uticaj poreza na trenutak prodaje akcija i udela.²³³ Sistem poreza na ekstraprofit od akcija, kao način unapređenja neutralnosti sistema oporezivanja dohotka građana pogodan je za primenu u zemljama sa dualnim i *flat* porezom na dohodak (predlog je prvobitno nastao u Norveškoj, u kojoj se primenjuje dualni model oporezivanja dohotka). Jedan od osnovnih problema sa ovim konceptom je to što se dividenda oporezuje u trenutku isplate, a kapitalni dobitak u trenutku realizacije, tj. prodaje akcija, pri čemu se ove dve transakcije često odvijaju u različitim poreskim periodima. Jedan od mogućih pristupa prevazilaženju ovog problema ogleda se u odlaganju plaćanja poreza na dividende do trenutka prodaje akcija, ali bi u tom slučaju bilo potrebno vršiti i indeksaciju isplaćenih dividendi kako bi se u obzir uzela vremenska vrednost novca, kao i inflacija.

S obzirom na karakteristike alternativnih modela poreza na dohodak, zaključuje se da je prostor za afirmaciju alokativne neutralnosti poreskog sistema u kontekstu alokacije kapitala na različite namene, najveći kod *flat* poreza na dohodak, a da je određena poboljšanja moguće relativno jednostavno ostvariti i u sistemu dualnog oporezivanja dohotka građana. S druge strane, u čistom sintetičkom porezu na dohodak, gde se dividenda uključuje u zbirni dohodak i oporezuje po progresivnim poreskim stopama, pitanje distorzivnog delovanja poreza na alokaciju kapitala (u štednju u banke/obveznice ili kapital preduzeća) je najizraženije. Osim toga u zemljama sa sintetičkim modelom oporezivanja dohotka građana (ali ne samo u tim zemljama) dohodak od kamata na državne obveznice često je izuzet od oporezivanja, kao i prinosi na određene oblike štednje, kao što su ulaganja u privatne penzijske fondove. Na taj način se neto prinos na ove plasmane čini većim, nego što je prinos na ulaganja u druge oblike finansijske imovine, što povećava alokativnu pristrasnost poreske politike.

Shodno prethodno navedenom, zaključuje se da kod sva tri alternativna modela poreza na dohodak postoji rizik narušavanja alokativne neutralnosti, ali da je on najmanje izražen kod čistog *Hall-Rabushka* poreza na dohodak. Međutim, obezbeđenje potpune alokativne neutralnosti poreza na dohodak građana može dovesti do gubitka dela poreskih prihoda ili narušavanja (vertikalne) pravičnosti u oporezivanju, zbog čega je neophodno balansirati između ove i ostalih poželjnih performansi sistema poreza na dohodak.

²³³ Detaljnije vidi u: Soerensen, P. B. (2003)

1.3 Redistributivno dejstvo alternativnih modela poreza na dohodak

U velikom broju teorijskih pristupa definisanju funkcije društvenog blagostanja, nejednakost u raspodeli dohotka predstavlja bitan parametar nivoa blagostanja. Uticaj države na raspodelu dohotka u društvu odvija se na indirektan i direktan način. Indirektno, država putem uređenja socio-ekonomskog sistema utiče na tržišne procese, kreirajući (ne)jednake šanse za sve članove društva, a time i posledično na inicijalnu raspodelu dohotka u društvu. Međutim, delovanje države u tom pogledu može biti i eksplicitnije, kada ona putem oporezivanja ili socijalnih transfera utiče na preraspodelu dohotka, tj. na promenu nivoa raspoloživog dohotka pojedinaca. Stoga se pitanje uticaja države na preraspodelu dohotka u određenoj meri poistovećuje sa pitanjem raspodele poreskog opterećenja, kao i pitanjem raspodele socijalnih davanja. Jedan od osnovnih ekonomskih ciljeva oporezivanja je povećanje društvenog blagostanja kroz preraspodelu dohotka. Intenzitet redistributivnog delovanja poreskog sistema zavisi od stepena njegove progresivnosti, kao i od visine ukupnog poreskog tereta (merenog visinom prosečne poreske stope).²³⁴ Stoga će analiza redistributivnog delovanja alternativnih modela poreza na dohodak u ovom radu biti izvršena kroz razmatranje efekata poreza na dohodak na nejednakost u raspodeli dohotka, kao i kroz analizu progresivnosti tih sistema u zemljama EU i OECD.

1.3.1 Uticaj alternativnih modela poreza na dohodak fizičkih lica na nejednakost u raspodeli dohotka u društvu

Iako je u brojnim empirijskim istraživanjima potvrđeno da se redistributivni ciljevi efikasnije realizuju primenom instrumenata socijalne nego poreske politike, takođe je potvrđeno da u domenu poreske politike najsnažnije redistributivno dejstvo ima sistem poreza na dohodak građana, kao najprogresivniji segment poreskog sistema.²³⁵ Osim toga, određeni značaj imaju i doprinosi za socijalno osiguranje, mada njihov uticaj može biti i negativan, naročito u slučaju kada je najniža osnovica za obračun doprinosa postavljena relativno visoko i/ili najviša osnovica za obračun doprinosa utvrđena na relativno niskom nivou. Specifičnost socijalnih doprinosa ogleda se u činjenici da se oni najčešće plaćaju kao određeni procenat vrednosti dohotka, zbog

²³⁴ Verbist, G. (2004)

²³⁵ Vidi: Ervik, R. (1998)

čega su u najvećem delu raspodele dohotka proporcionalni, a da obim korišćenih prava (npr. po osnovu zdravstvenog osiguranja) ne zavisi od visine dohotka.²³⁶ Zbog toga se smatra da sistem socijalnih doprinosa utiče na raspodelu dohotka kako u trenutku plaćanja, tako i u trenutku korišćenja prava iz socijalnog osiguranja, pri čemu je ovaj drugi stepen preraspodele često progresivan (siromašniji plaćaju manje, a ostvaruju ista ili veća prava).

Intenzitet i struktura efekata poreza na dohodak na nivo nejednakosti u raspodeli dohotka u društvu zavisi od načina na koji su definisani osnovni elementi tog poreza (obveznik, osnovica, stopa i olakšice). Analiza efikasnosti određenog poreza u smanjenju nejednakosti u raspodeli dohotka vrši se na osnovu utvrđivanja i poređenja odgovarajućih indikatora nejednakosti u raspodeli dohotka, od kojih se u savremenim empirijskim istraživanjima najčešće koristi Džinijev koeficijent.

Pre analize efikasnosti različitih segmenata javnih politika u smanjenju nejednakosti u raspodeli dohotka, potrebno je napomenuti da fundamentalni faktori na koje država utiče indirektno (kreirajući uslove za privredni rast koji će obezbediti smanjenje nezaposlenosti) znatno efikasnije deluju na smanjenje nejednakosti u raspodeli tržišnog dohotka (pre poreza, doprinosa i socijalnih transfera), nego što to čine pomenute mere javnih politika.²³⁷ Tako je u nekim zemljama, kao npr. u SAD, visok privredni rast praćen niskom nezaposlenošću, što smanjuje nejednakost u raspodeli tržišnog dohotka, dok u drugim zemljama i pored relativno visokog rasta privredne aktivnosti, nezaposlenost i dalje bude umerena. Međutim, kada se posmatra samo efikasnost tri pomenuta segmenta javnih politika (poreza na dohodak, socijalnih doprinosa i socijalnih transfera), rezultati empirijskih istraživanja za zemlje Evropske unije (prikazani u Tabeli 6.) pokazuju da su mere socijalne politike daleko efikasnije u smanjenju nejednakosti u raspodeli dohotka u društvu u odnosu na druge dve mere. Osim toga, u razvijenim zemljama beleži se trend povećanja preraspodele kroz javne rashode, a smanjenje redistributivnog delovanja poreza, čime se unapređuje efikasnost oporezivanja.

²³⁶ Vidi: Arsić, M., et. al. (2012)

²³⁷ Vidi rezultate uporedne analize za Irsku u Francusku u: Bargain, O., et. al. (2007). Uporedi. Immervol, H. et. al. (2005) i Bird, R, et. al. (2008)

Tabela 6. Efekti poreske i socijalne politike na smanjenje nejednakosti u raspodeli dohotka u zemljama EU¹

Država	Džinijev koeficijent - pre poreza, doprinosa i socijalne pomoći	Smanjenje Džinijevog koeficijenta			Džinijev koeficijent - posle poreza, doprinosa i socijalne pomoći
		...usled poreza na dohodak	...usled doprinosa	...usled socijalnih transfera	
Danska	0,457	0,057	0,019	0,149	0,232
Francuska	0,487	0,030	0,022	0,174	0,261
V. Britanija	0,496	0,038	0,010	0,143	0,305
Nemačka	0,494	0,061	0,005	0,16	0,268
Irska	0,459	0,045	0,005	0,100	0,309
Švedska	0,437	0,037	0,004	0,153	0,243
Holandija	0,386	0,043	0,003	0,093	0,247
Belgija	0,486	0,064	0,021	0,156	0,245
Austrija	0,441	0,047	0,014	0,153	0,227
Španija	0,467	0,042	0,000	0,120	0,305
Luksemburg	0,472	0,050	0,009	0,170	0,243
Portugal	0,507	0,046	0,009	0,091	0,361
Finska	0,484	0,046	0,007	0,162	0,269
Mađarska	0,547	0,059	0,017	0,197	0,274
Italija	0,494	0,031	0,006	0,108	0,349
Poljska	0,545	0,019	0,001	0,193	0,332
Grčka	0,502	0,044	0,004	0,134	0,320
Estonija	0,509	0,033	0,002	0,150	0,324
Prosek EU-18	0,482	0,044	0,009	0,145	0,284

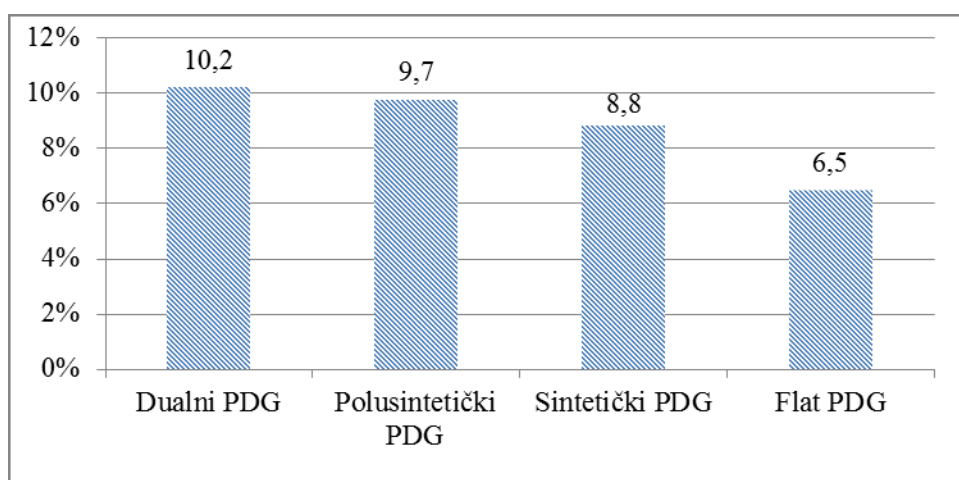
1) Pregled obuhvata zemlje članice EU za koje je razvijen mikrosimulacioni model poreskih i socijalnih politika EUROMOD

Izvor: Prema Paulus, A. (2009) i Paulus, A. (2008)

Iako je u svim posmatranim zemljama porez na dohodak znatno manje redistributivan u odnosu na socijalne transfere, podaci pokazuju da između posmatranih zemalja ipak postoje razlike u pogledu intenziteta redistributivnog delovanja ovog poreskog oblika. Tako se može uočiti da je redistributivno dejstvo poreza na dohodak (delovanje na smanjenje Džinijevog koeficijenta) najizraženije u zemljama u kojima je nejednakost u raspodeli tržišnog dohotka relativno manja (Finska, Danska, Belgija, Nemačka, Luksemburg, Austrija). Nasuprot tome, u zemljama sa višim nivoom nejednakosti u raspodeli tržišnog dohotka (Grčka, Portugal, Italija) redistributivno delovanje poreza na dohodak je relativno manje. Rezultati ekonometrijskih istraživanja dolaze do nešto umerenijeg zaključka, prema kojem korelacija između nivoa nejednakosti u raspodeli dohotka pre oporezivanja i intenziteta redistributivnog delovanja poreza na dohodak

iznosi 0,167, ali da ta veza nije statistički značajna.²³⁸ Međutim, i jedan i drugi skup rezultata potvrđuju da zemlje sa visokom nejednakošću u raspodeli tržišnog dohotka ne insistiraju na redistributivnoj funkciji poreza na dohodak, tj. ne vrše znatno smanjenje te nejednakosti kroz oporezivanje dohotka. Ovakav zaključak se često objašnjava time da se u zemljama u kojima je nejednakost u raspodeli tržišnog dohotka relativno visoka pitanju jednakosti ne pridaje veliki društveni značaj, što implicira odgovarajuće dizajniranje javnih politika.

Pored konstatovanog odnosa između nivoa nejednakosti u raspodeli tržišnog dohotka i intenziteta redistributivnog delovanja poreza na dohodak, podaci za posmatrane zemlje članice EU pokazuju da je intenzitet redistributivnog dejstva poreza na dohodak građana različit u zavisnosti od načina na koji su definisani njegovi osnovni elementi. S tim u vezi, empirijska istraživanja su pokazala da od svih elemenata poreza na dohodak, najveći doprinos progresivnosti i smanjenju nejednakosti daju progresivne poreske stope, a zatim standardni (lični) odbici kojima se umanjuje poreska osnovica, dok je u većini posmatranih zemalja doprinos poreskih kredita i nestandardnih odbitaka manji.²³⁹ Budući da se alternativni modeli poreza na dohodak upravo razlikuju po načinu definisanja poreskih stopa i sistema poreskih olakšica, zaključuje se da odabir modela oporezivanja dohotka građana značajno utiče na redistributivnu moć poreskog sistema.



Grafikon 21. Prosečno smanjenje Džinijevog koeficijenta po grupama zemalja, po osnovu dejstva poreza na dohodak (u %)

Izvor: Obračun autora osnovu podataka preuzetih iz Paulus, A. (2008) i Paulus, A. (2009)

²³⁸ Vidi: Verbist, G. (2004)

²³⁹ Vidi detaljnije: Wagstaff, A., et. al. (1999)

Rezultati prikazani na Grafikonu 21. pokazuju da u proseku, u zemljama EU u kojima se primenjuje dualni ili polusintetički model poreza na dohodak sistem oporezivanja dohotka relativno najviše utiče na smanjenje Džinijevog koeficijenta, a da za njima slede zemlje sa sintetičkim porezom u kojima je delovanje poreza na dohodak na smanjenje Džinijevog koeficijenta nešto manje. Problem sa sintetičkim porezom na dohodak je u tome što se po visokim, progresivnim stopama oporezuju i dohoci od kapitala najbogatijih lica, zbog čega oni preduzimaju različite legitimne i nelegitimne radnje kako bi što manji deo njihovog dohotka od kapitala bio na ovaj način oporezovan. Time se u znatnoj meri smanjuje redistributivno dejstvo poreza na dohodak. Nasuprot tome, u zemljama sa *flat* porezom na dohodak delovanje ovog poreza na smanjenje Džinijevog koeficijenta je u proseku znatno manje. Objašnjenje ovakvih rezultata podrazumeva prethodnu analizu nivoa i faktora progresivnosti sistema oporezivanja dohotka u posmatranim zemljama.

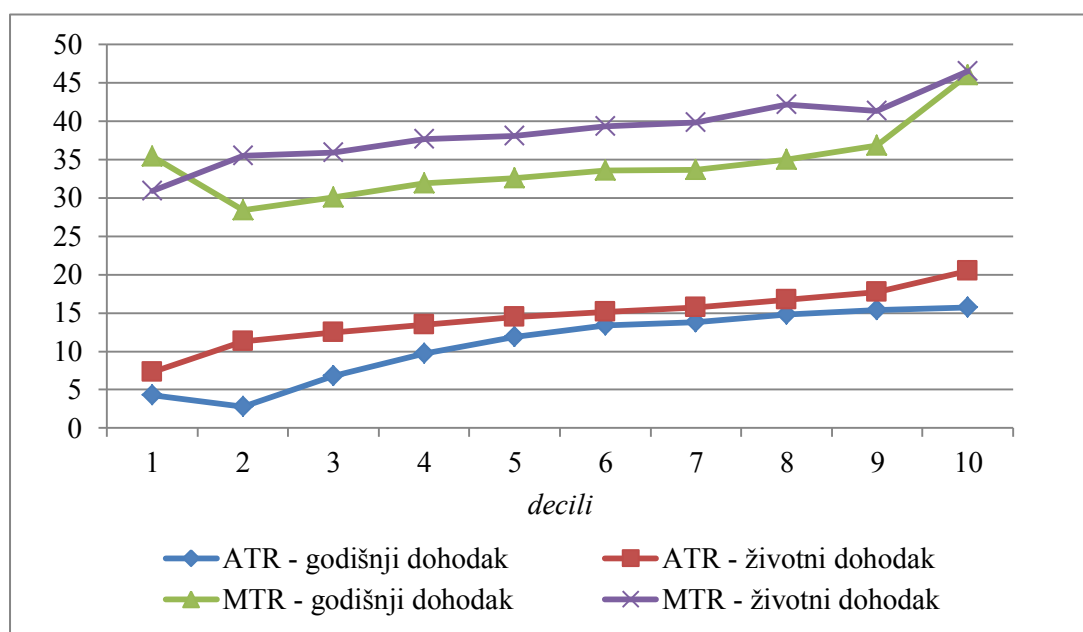
1.3.2 Progresivnost alternativnih modela poreza na dohodak

Kada je reč o uticaju mera poreske politike (koje se mogu odnositi na čitav poreski sistem ili neki njegov segment) na raspodelu dohotka, bitan zaključak empirijskih istraživanja je da se taj uticaj u najvećoj meri ostvaruje putem tri mehanizma: progresivnosti, visine ukupnog poreskog opterećenja i relativnog bilansnog značaja poreza na dohodak.²⁴⁰ Tako je ocenjeno da sistem oporezivanja najveći uticaj na raspodelu dohotka ostvaruje putem progresivnosti (ocenjeni regresioni koeficijent je negativan i iznosi između -0,78 i -1,305), što je u skladu sa stavovima ekonomske teorije.²⁴¹ Osim toga, procenjeno je da je i visina globalnog fiskalnog opterećenja (mereno učešćem poreskih prihoda u BDP-u zemlje) takođe negativno korelisana sa nivoom nejednakosti u raspodeli dohotka. Sličan zaključak se dobija i posmatranjem učešća prihoda od poreza na dohodak u ukupnim poreskim prihodima (u zemljama u kojima je porez na dohodak bilansno značajniji, manja je nejednakost u raspodeli dohotka). Iako je progresivnost poreskog sistema identifikovana kao ključni indikator uticaja sistema oporezivanja na smanjenje nejednakosti u raspodeli dohotka, potrebno je istaći da je pretpostavka za efektuiranje tog uticaja da su i druga dva uslova u zadovoljavajućoj meri ispunjena.

²⁴⁰ Engeli-Pippin, S. (2006)

²⁴¹ Reč je o apsolutnoj vrednosti, a ne o elastičnosti. Vidi: Engeli-Pippin, S. (2006), str. 69.

Porez na dohodak predstavlja redistributivno najefikasniji element poreskog sistema, što proizilazi iz činjenice da je reč o najprogresivnijem poreskom obliku. Međutim, potrebno je napomenuti da je ovaj stav zasnovan na empirijskim istraživanjima sprovedenim na godišnjem dohotku. Kako savremena ekonomska teorija analizu sve više usmerava ka kontekstu čitavog životnog ciklusa, kao relevantnog vremenskog okvira, tako bi i progresivnosti poreza na dohodak trebalo posmatrati ne samo iz perspektive godišnjeg dohotka, već i čitavog životnog dohotka. Većina klasičnih istraživanja pitanja raspodele poreskog tereta i redistribucije dohotka zasnovana su na podacima o godišnjem dohotku pojedinca ili domaćinstva. Rezultati ovih istraživanja ukazuju da je porez na dohodak umereno progresivan, a da su indirektni porezi *per se* regresivni. S druge strane, rezultati empirijskih istraživanja zasnovanih na longitudinalnim podacima ukazuju na postojanje znatne volatilnost godišnjeg dohotka, bilo da je reč o poređenju u odnosu na prethodnu godinu ili o poređenju dohotka koji lica ostvaruju u različitim fazama životnog ciklusa. Tako lica koja ostvaruju visok dohodak u jednoj godini ili fazi životnog ciklusa i shodno tome plaćaju porez na dohodak po visokim graničnim poreskim stopama, u drugoj godini ili fazi životnog ciklusa ostvaruju nizak dohodak i oporezovana su po niskim stopama.



Grafikon 22. Prosečne poreske stope (ATR) i granične poreske stope (MTR) po decilima u Kanadi: godišnji vs. životni dohodak

Izvor: Prema podacima iz Kesselman, J., et. al. (2004)

Analize redistributivnog potencijala poreza na dohodak, zasnovane na podacima o dohotku ostvarenom tokom čitavog života, pokazuju da je porez na dohodak manje progresivan, nego što su to klasična istraživanja (zasnovana na godišnjim podacima) pokazivala.²⁴² To potvrđuju i rezultati empirijskih istraživanja prikazani na Grafikonu 22.. Slično tome, zaključak je i da su porezi na potrošnju manje regresivni ukoliko se posmatra dohodak i potrošnja tokom čitavog životnog veka, a ne samo u jednoj godini. Osim toga, prema zvaničnim podacima potrošnja donjih dohodnih grupa u Srbiji je za 30-40% veća od dohotka, iz čega sledi da je efektivna poreska stopa veća od zakonske, što je teško moguće i ukazuje na postojanje sive ekonomije²⁴³ Zbog toga se smatra da nije adekvatno meriti progresivnost poreza na potrošnju u odnosu na dohodak, već da je ispravno meriti progresivnost poreza na potrošnju u odnosu na potrošnju, a poreza na dohodak u odnosu na dohodak.²⁴⁴

Takođe je bitno istaći da bez obzira na koncept dohotka (godišnji ili životni), porez na dohodak fizičkih lica u većini razvijenih zemalja i dalje predstavlja segment poreskog sistema sa najizraženijom progresijom, te da se i u kontekstu životnog dohotka najveći deo redistributivnih efekata oporezivanja ostvaruje upravo primenom ovog poreskog oblika.²⁴⁵

Redistributivni potencijal poreza na dohodak proizilazi, pre svega, iz njegove progresivnosti. Iako se progresivnost poreza često poistovećuje sa progresivnim poreskim stopama, ona se kod poreza na dohodak može ostvariti na različite načine, tj. kombinovanjem različitih varijanti definisanja osnovnih elemenata poreza – poreske osnovice, odbitaka, izuzimanja, poreskih kredita i poreskih stopa.

Rezultati prikazani na Grafikonu 23. pokazuju da se progresivnost poreza na dohodak najčešće ostvaruje odgovarajućim podešavanjem progresivnih poreskih stopa (71% ukupne progresivnosti), a da se relativno efikasno može ostvarivati i putem sistema izuzeća određenih vrsta dohodaka od oporezivanja (13%) i standardnih i

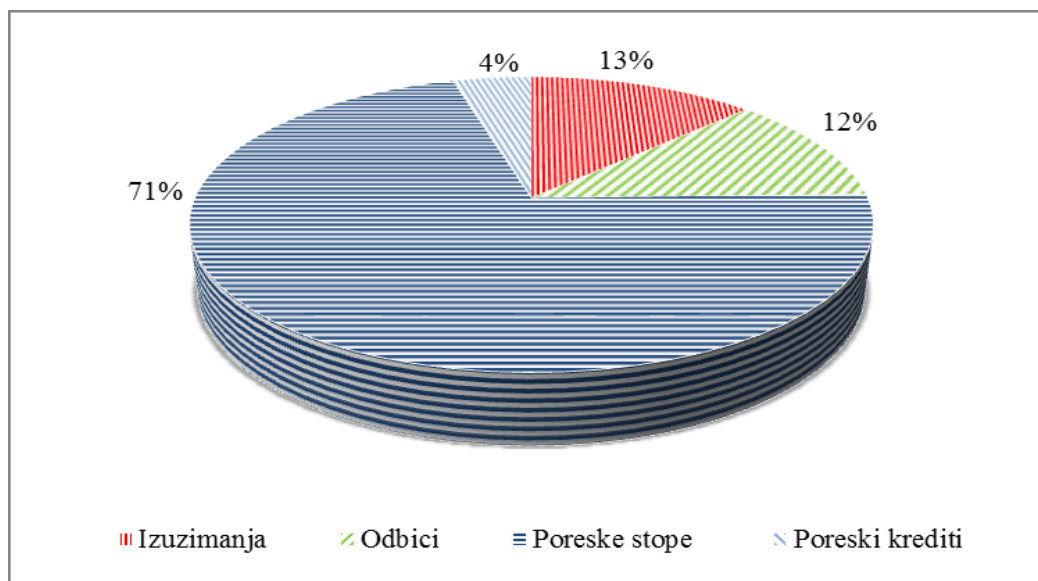
²⁴² Vidi: Metcalf, G., et. al. (2002)

²⁴³ Vidi: Arsić, M., i Altiparmakov, N. (2011)

²⁴⁴ Vidi: Creedy (2003)

²⁴⁵ Ovakav zaključak u velikoj meri je opredeljen i činjenicom da znatan broj razvijenih zemalja članica OECD-a i dalje primenjuje neku formu sintetičkog i/ili dualnog poreza na dohodak, sa progresivnom poreskom skalom. U prilog tome govori i činjenica da je efekat oporezivanja na smanjenje nejednakosti u raspodeli dohotka u zemljama u razvoju (i onima u tranziciji), u kojima se ređe primenjuje oštra progresija u oporezivanju dohotka, manji nego u razvijenim zemljama. Vidi: Ke-
young, C., et. al. (2000)

nestandardnih odbitaka (12%), dok je efikasnosti poreskih kredita u tom pogledu skromna (4% ukupne progresivnosti).



Grafikon 23. Doprinos elemenata poreza ukupnoj progresivnosti poreza na dohodak u zemljama EU (u %)

Izvor: Prema Verbist, G. (2004)

Potrebno je napomenuti da sistem standardnih i nestandardnih odbitaka u čak sedam (od 15 analiziranih) zemalja EU, a sistem poreskih kredita u četiri zemlje, pokazuje regresivne efekte, zbog čega je potrebno vršiti detaljnu *ex ante* analizu očekivanih distributivnih efekata poreskih olakšica, pre njihovog uvođenja. Iako se progresivnost poreskog sistema najefikasnije ostvaruje rastućim marginalnim poreskim stopama, podaci za razvijene zemlje članice EU pokazuju da broj rastućih marginalnih poreskih stopa i visina najviše marginalne poreske stope nisu nužno pozitivno korelisani sa nivoom progresivnosti poreskog sistema i da zemlje sa najvećim brojem poreskih razreda ne ostvaruju ujedno i najveću ukupnu progresivnost poreskog sistema. Tako se u Španiji primenjuje devet rastućih marginalnih poreskih stopa, a nivo progresivnosti je umeren, dok se u Švedskoj sa dve poreske stope ostvaruje visok nivo progresivnosti. Slično tome u Belgiji, Holandiji i Španiji se primenjuju najviše marginalne poreske stope, a nivo progresivnosti njihovih sistema poreza na dohodak je umeren.

Navedeni rezultati u vezi sa uticajem elemenata poreza na progresivnost porez na dohodak potvrđeni su i drugim empirijskim istraživanjima. Tako se u pojedinim

istraživanjima zemlje OECD dele u četiri grupe, shodno tome koji element poreza u najvećoj meri utiče na progresivnosti poreza na dohodak.²⁴⁶

- Zemlje u kojima se progresivnost ostvaruje pomoću poreskih stopa (Australija, Francuska, Italija, Holandija, Norveška, Španija);
- Zemlje u kojima se progresivnost ostvaruje pomoću poreskih odbitaka (Irska, Velika Britanija i SAD);
- Zemlje u kojima se progresivnost ostvaruje pomoću poreskih kredita (Danska);
- Zemlje u kojima se progresivnost ostvaruje kombinacijom navedenih elemenata (Belgija, Kanada, Finska, Švedska i Nemačka).

U empirijskim istraživanjima se za merenje progresivnosti najčešće koriste Kakvanijev i Masgrejv-Tinov indeks progresivnosti.²⁴⁷

Tabela 7. Kakvanijev i Masgrejv-Tinov indeks progresivnosti poreza na dohodak u odabranim zemljama EU

	<i>Kakvanijev (P_K) indeks</i>	<i>Masgrejv-Tin (P_{MT}) indeks</i>
Švedska	0,4774	1,0553
Francuska	0,4401	1,0438
Luksemburg	0,3907	1,1030
Holandija	0,3268	1,0524
Portugal	0,3250	1,0704
Austrija	0,2961	1,0651
Grčka	0,2928	1,0542
Irska	0,2917	1,0692
Nemačka	0,2842	1,0942
Finska	0,2784	1,0704
Španija	0,2622	1,0765
Velika Britanija	0,2594	1,0595
Rumunija	0,2249	-
Slovačka	0,1920	-
Danska	0,1831	1,0761
Belgija	0,1830	1,1068
Italija	0,1562	1,0728
Prosek EU	0,2861	1,0713

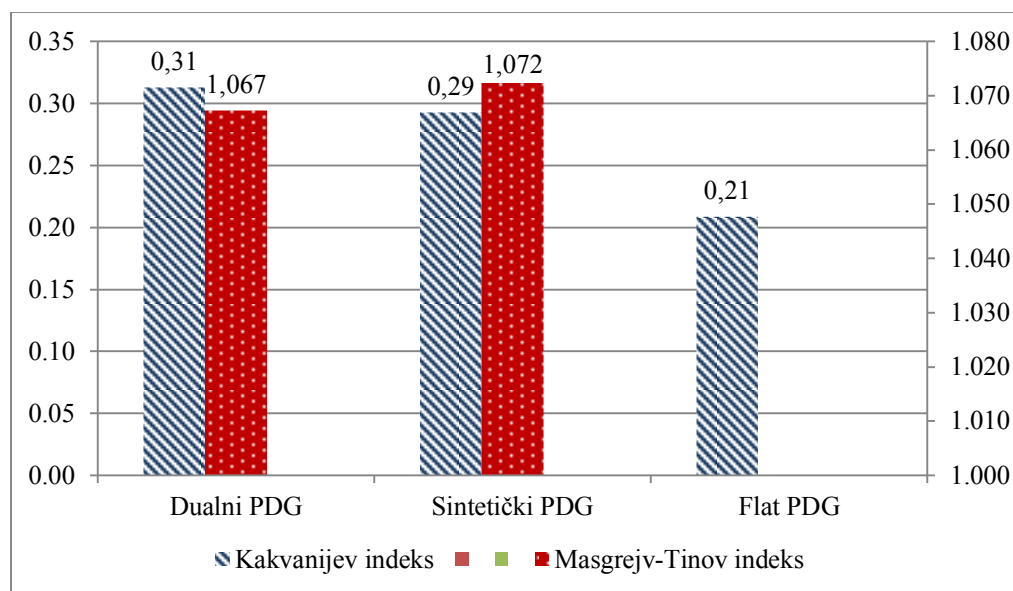
Izvor: Obračun i obrada autora na osnovu Verbist, G. (2004), Paulus, A, et. al. (2008), Keen, M, et. al. (2006) i Voinea, L. (2009)²⁴⁸

²⁴⁶ Wagstaff, A., et. al. (2001)

²⁴⁷ Detaljnije o ovim indeksima vidi u tački 1.2.2 Glave 1 ovog rada.

Vrednosti Masgrejv-Tinovog i Kakvanijevog indeksa progresivnosti pokazuju da među zemljama EU postoje znatne razlike u pogledu stepena progresivnosti sistema poreza na dohodak. Jedinstveni metodološki pristup proceni vrednosti ovih indikatora omogućava grupisanje prikazanih zemalja prema preovlađujućem modelu oporezivanja dohotka građana, kako bi se izvukli odgovarajući zaključci o stepenu progresivnosti svakog od alternativnih modela oporezivanja, na osnovu empirijskih podataka.²⁴⁹

Iako svaki od alternativnih modela poreza na dohodak može biti dizajniran na način koji bi implicirao određeni (visoki) nivo progresivnosti poreskog sistema, standardni pristupi definisanju osnovnih elemenata u okviru alternativnih modela poreza na dohodak upućuju na određene zaključke kada je u pitanju njihova progresivnost.



Grafikon 24. Prosečna progresivnost alternativnih modela poreza na dohodak u zemljama EU merena Kakvanijevim i Masgrejv-Tinovim indeksom

Izvor: Obračun autora na osnovu podataka preuzetih iz: Peichl, A., et. al. (2008), Voinea, L. (2009) i Larcinese, V. (2005)

Rezultati prikazani na Grafikonu 24. pokazuju da u svim zemljama EU porez na dohodak i dalje ima određeni nivo progresivnosti. Progresivnost poreza na dohodak je

²⁴⁸ Pregled obuhvata zemlje članice EU za koje je razvijen mikrosimulacioni model poreskih i socijalnih politika EUROMOD

²⁴⁹ Raspodela zemalja po modelima poreza na dohodak vršena je na osnovu preovlađujućih karakteristika modela oporezivanja dohotka u tim zemljama u trenutku obračuna indeksa progresivnosti. To razvrstavanje se može razlikovati od razvrstavanja napravljenog za svrhe analize uticaja alternativnih modela poreza na dohodak na nivo nejednakosti dohotka u društvu, zbog toga što je ova poslednja klasifikacija vršena na osnovu pozitivnih propisa u drugom trenutku.

veća u zemljama koje primenjuju dualni ili sintetički porez na dohodak u odnosu na zemlje sa *flat* modelom oporezivanja. Uočava se da je poredak različitih modela poreza na dohodak prema stepenu progresivnosti, merenom Kakvanijevim indeksom identičan njihovom poretku prema intenzitetu redistributivnog delovanja, što potvrđuje da je progresivnost osnovni pokretač redistributivnog delovanja poreza na dohodak. Razlika u intenzitetu progresivnosti sintetičkog i dualnog poreza na dohodak (u korist dualnog) se delom objašnjava time što se u sintetičkom modelu poreza na dohodak i dohoci od kapitala, imanentni višim dohodnim grupama, oporezuju po progresivnim stopama, pri čemu u uslovima visoke mobilnosti kapitala, znatan deo dohodaka od kapitala ostane neoporezovan. Osim toga, sintetički model oporezivanja obično nudi širi i izdašniji spektar poreskih olakšica, koje u najvećoj meri koriste lica u gornjim dohodnim grupama, što takođe umanjuje njegovu progresivnost.

Takođe se uočava da poredak alternativnih modela poreza na dohodak nije isti u slučaju merenja progresivnosti Kavanijevim i Masgrejv-Tinovim indeksom.²⁵⁰ Tako je prema Masgrejv-Tinovom indeksu, progresivnost u zemljama sa sintetičkim porezom na dohodak blago (za 0,005 procentnih poena) veća nego u zemljama sa dualnim porezom na dohodak. Razlika između rezultata zasnovanih na Kakvanijevom i Masgrejv-Tinovom indeksu delimično se objašnjavaju različitom konstrukcijom ovih indeksa, zbog čega je opseg mogućih vrednosti Kakvanijevog veći, kao i činjenicom da se raspoloživi podaci o Masgrejv-Tinovom indeksu i Kakvanijevom indeksu ne odnose na istu godinu. S obzirom da je u oba slučaja razlika u stepenu progresivnosti dualnog i sintetičkog poreza na dohodak relativno mala, može se zaključiti da između ova dva modela oporezivanja nema sistematske razlike u pogledu progresivnosti, već da će konkretni rezultati zavisiti od parametrizacije. Prikazane rezultate, prema kojima je progresivnost sintetičkog poreza na dohodak ipak umereno veća nego kod dualnog modela ili obrnuto, treba uzeti sa rezervom, i zbog toga što se u savremenim poreskim sistemima gubi jasna granica između ovih modela oporezivanja, pa se razvrstavanja država u jedan odnosno drugi model vrši na osnovu preovlađujućih karakteristika. S druge strane, rezultat koji se odnosi na *flat* poreza na dohodak jasno ukazuje na to da je progresivnost ovog modela oporezivanja znatno

²⁵⁰ Na Grafikonu 24. nisu prikazane prosečne vrednosti Masgrejv-Tinovog indeksa za zemlje sa *flat* porezom na dohodak, zbog nedostatka podataka.

manja u odnosu na alternativna rešenja. Budući da je prethodno pokazano da poreske stope najviše doprinose progresivnosti poreskog sistema, može se zaključiti da najniža progresivnost *flat* poreza u odnosu na alternativne modele proizilazi iz primene jedinstvene marginalne poreske stope, te da elementi indirektna progresije (visok neoporezivi deo dohotka i sl.) nisu dovoljni da kompenzuju odsustvo direktne progresije (rastućih graničnih poreskih stopa).

1.3.3 Redistributivni efekti prelaska sa sintetičkog ili dualnog na flat model oporezivanja dohotka

Kao odgovor na rastuću mobilnost kapitala skandinavske zemlje su krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina XX veka prešle na dualni model oporezivanja, dok su evropske zemlje u tranziciji u početnim fazama tranzicije uglavnom implementirale određenu (jednostavniju) varijantu sintetičkog poreza na dohodak. Međutim, krajem poslednje decenije XX veka i tokom prve decenije XXI veka više od 26 zemalja (od čega se jedna polovina nalazi u Centralnoj i Istočnoj Evropi) se opredelilo za zamenu sintetičkog poreza na dohodak određenom varijantom *flat* poreza, da bi počev od 2010. godine njih nekoliko izvršilo dualizaciju poreza na dohodak, uvođenjem direktne progresije u oporezivanju dohodaka od rada. Pitanje oportuniteti prelaska sa sintetičkog i dualnog na *flat* porez na dohodak predmet je opsežnih analiza i u razvijenim zemljama Zapadne Evrope i Severne Amerike. Razlozi zbog kojih *flat* porez na dohodak privlači pažnju i u razvijenim zemljama nalazi se u tome što se od njegove implementacije očekuje da utiče povoljno na ponudu radne snage, smanjenje poreske evazije i pojednostavljenje poreskog sistema. Međutim, kao argument protiv zamene sintetičkog ili dualnog poreza *flat* modelom oporezivanja dohotka najčešće se navode očekivani negativni efekti na smanjenje nejednakosti u raspodeli dohotka u društvu, redistributivni potencijal poreskog sistema (progresivnost) i pravičnost u oporezivanju. S tim u vezi, u velikom broju zemalja su vršene analize efekata hipotetičkog uvođenja *flat* poreza na dohodak na raspodelu dohotka i pravičnost u oporezivanju. Kako su *flat* porez uvodile uglavnom tranzicione zemlje, i to početkom i sredinom prethodne decenije, broj empirijskih istraživanja usmerenih na ocenu stvarnih efekata prelaska na *flat* porez na dohodak je još uvek veoma ograničen, što onemogućava poređenje očekivanih efekata hipotetičkog uvođenja *flat* poreza i stvarnih efekata. Stoga rezultate dobijene na

osnovu hipotetičkih scenarija poreske reforme treba tumačiti sa rezervom i ograničiti na datu parametrizaciju.

a) *Efekti zamene sintetičkog ili dualnog poreza na dohodak flat modelom oporezivanja na raspodelu dohotka u društvu*

Analiza efekata zamene sintetičkog ili dualnog poreza na dohodak *flat* modelom oporezivanja dohotka podrazumeva ocenu ukupnog efekta poreske reforme na nejednakost u raspodeli dohotka u većem broju zemalja. U ovom radu to će biti učinjeno ocenom i poređenjem vrednosti Džinijevog koeficijenta u slučaju hipotetičkog prelaska sa sintetičkog/dualnog na *flat* poreza na dohodak u istoj zemlji. Kako bi se izvukli relevantni zaključci o performansama ovih modela oporezivanja, takve analize će biti vršene na nivou deset zemalja Evropske unije, od kojih neke primenjuju (polu)sintetički, a druge dualni model poreza na dohodak.²⁵¹

Tabela 8. Uticaj prelaska na flat porez na dohodak na vrednost Džinijevog koeficijenta u zemljama EU

<i>Prosek za zemlje...</i>	<i>Vrednost Džinijevog koeficijenta</i>		
	<i>Postojeće stanje</i>	<i>U slučaju prelaska na flat PDG</i>	<i>Promena (u %)</i>
...sa sintetičkim modelom PDG	0,29	0,31	8,6%
...sa dualnim modelom PDG	0,27	0,30	10,3%

Izvor: Obračun autora na osnovu podataka preuzetih iz: Paulus, A (2008) i Peichl, A. (2008)

Rezultati prikazani u Tabeli 8. upućuju na zaključak da poreska reforma usmerena na zamenu sintetičkog ili dualnog poreza *flat* modelom poreza na dohodak u proseku implicira regresivne efekte, tj. dovodi do povećanja nejednakosti u raspodeli dohotka u društvu.²⁵² Očekivano povećanje nejednakosti u raspodeli dohotka mereno povećanjem Džinijevog koeficijenta, u slučaju zamene dualnog poreza na dohodak *flat* modelom oporezivanja iznosi 10,3% i neznatno je veće od rasta nejednakosti (koji

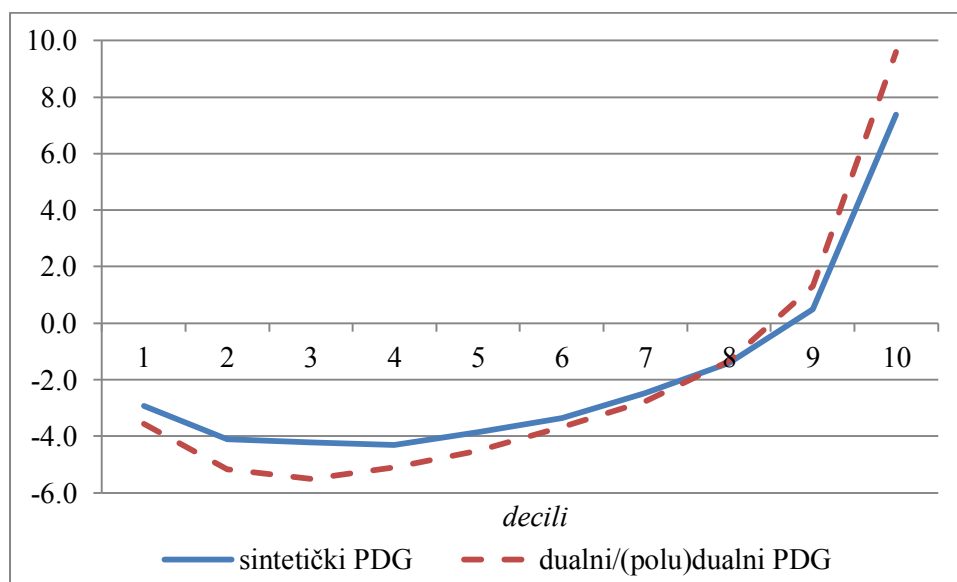
²⁵¹ U analizi su korišćeni podaci dobijeni na osnovu hipotetičkih mikrosimulacionih analiza (uz upotrebu EUROMOD-a) za sledeće zemlje: Velika Britanija, Nemačka, Španija, Luksemburg, Slovenija, Grčka, Finska, Mađarska, Holandija, Belgija, Austrija i Portugal. Prvih pet zemalja primenjuje sintetički, a preostale dualni ili polu-dualni model poreza na dohodak. Potrebno je napomenuti da su rezultati zasnovani na mikrosimulacijama statičkog karaktera, bez uzimanja u obzir bihejvioralnih efekata poreske reforme.

²⁵² Pretpostavlja se da se sintetički ili dualni model poreza zamenjuje prihodno neutralnim modelom *flat* poreza na dohodak.

iznosi 8,6%) do kojeg dolazi u slučaju zamene sintetičkog poreza na dohodak *flat* modelom oporezivanja.

Podaci o vrednosti Džinijevog koeficijenta globalno pokazuju da dolazi do povećanja nejednakosti u raspodeli dohotka u društvu usled uvođenja *flat* poreza na dohodak, ali je za zaključivanje o tome koji društveni slojevi će na koji način biti pogođeni takvom poreskom reformom, potrebno analizirati kretanje raspoloživog dohotka po decilnim grupama pre i nakon uvođenja *flat* poreza na dohodak.

Prema podacima prikazanim na Grafikonu 25. zamena sintetičkog poreza na dohodak *flat* porezom uticala bi na relativno smanjenje raspoloživog dohotka lica lociranih u prvoj do osmoj decilnoj grupi, pri čemu bi to smanjenje bilo najveće kod srednjih dohodnih grupa, dok bi raspoloživi dohodak lica u devetoj decilnoj grupi bio neznatno povećan, a dohodak lica u najvišoj decilnoj grupi bi znatno porastao. To znači da bi zamena sintetičkog modela *flat* porezom na dohodak građana implicirala preraspodelu dohotka i poreskog opterećenja na štetu siromašnih i srednje klase, u korist najbogatijih članova društva. Gotovo identična preraspodela dohotka između lica u različitim dohodnim grupama bi se ostvarila i u slučaju prelaska sa dualnog na *flat* porez na dohodak.



Grafikon 25. Promena raspoloživog dohotka po decilima usled prelaska sa sintetičkog ili dualnog na *flat* porez na dohodak u EU

Izvor: Obrada autora na osnovu podataka preuzetih iz: Paulus, A (2008) i Peichl, A. (2008)

Zbog relevantnosti teme, pitanje distributivnih efekata uvođenja *flat* poreza na dohodak bilo je i predmet zasebnih empirijskih istraživanja u znatnom broju razvijenih zemalja.²⁵³ Tako su Caminada i Goudswaard (2001) u svojem istraživanju dobili rezultate prema kojima bi uvođenje *flat* poreza na dohodak u Holandiji impliciralo redistribuciju dohotka na račun prve decilne grupe (najsiriromašnijeg sloja stanovništva).²⁵⁴ Slično tome, rezultati istraživanja sprovedenog za Italiju, Norvešku i Švedsku (Aaberge (2000)), istraživanja za Finsku (Kuismanen (2000)), za Dansku (Larsen (2006)), za Španiju (Gomez-Torrabadella, et. al. (2006)), za Belgiju (Decoster, et. al. (2010)), kao i za Veliku Britaniju (Adam i Brown (2006)) dovode do istih zaključaka – zamena postojećeg sintetičkog/dualnog poreza na dohodak *flat* modelom oporezivanja u ovim zemljama impliciralo bi povećanje nejednakosti u raspodeli dohotka, tj. preraspodelu u korist najbogatijih slojeva društva. Pitanje zamene sintetičkog poreza *flat* modelom oporezivanja dohotka bilo je predmet i brojnih istraživanja u SAD. Tako Ventura (1999) dolazi do zaključka da bi uvođenje *flat* poreza na dohodak građana impliciralo povećanje Džinijevog koeficijenta u SAD (na tržišni dohodak po odbitku poreza, a pre dodele socijalnih transfera) sa 0,43 na 0,46, dok su rezultati do kojih dolazi Murphy (2006) još lošiji. Tako rezultati pomenutog istraživanja pokazuju da bi uvođenje *flat* poreza na dohodak u SAD generisalo toliko negativne distributivne efekte, da bi čitav poreski sistem postao blago regresivan.²⁵⁵

Zamena sintetičkog ili dualnog modela, *flat* porezom na dohodak pored direktnih može da ima i indirektne distributivne efekte, u slučaju da prelazak na *flat* porez poveća šanse niskokvalifikovanih radnika za pronalaženje/prihvatanje zaposlenja. U nekim od navedenih istraživanja analize su vršene uz uzimanje u obzir ovog bihejvioralnog odgovora obveznika (Aaberge (2000), Decoster (2008), Ventura (1999)), dok se u drugima vrše mikrosimulacione analize statičkog karaktera, bez uzimanja u obzir bihejvioralnih efekata (Caminada i Goudswaard (2001)). Budući da sva pomenuta istraživanja ukazuju da bi zamena sintetičkog ili dualnog *flat* porezom na dohodak imala negativne distributivne efekte, zaključuje se da uzimanje u obzir bihejviorističke reakcije poreskih obveznika, u smislu povećanja ponude rada, može

²⁵³ Vidi: Davis, J., et. al. (2002)

²⁵⁴ Caminada, K., et. al. (2001)

²⁵⁵ Vidi: Murphy, R. (2006)

delimično da umanju negativne distributivne efekte, ali ne i da ih neutrališe.²⁵⁶ Iz toga se zaključuje da u proseku, prelazak sa sintetičkog ili dualnog poreza na dohodak povećava nejednakost u raspodeli dohotka u društvu, te da pozitivni efekti u pogledu povećanja efikasnosti (ponude rada), smanjenja troškova administriranja/primene poreza i sl. nisu dovoljni da ukupne distributivne efekte prelaska na *flat* model oporezivanja učine pozitivnim. Međutim, takođe je bitno naglasiti da ukupni distributivni efekti u velikoj meri zavise od karakteristika postojećeg modela poreza na dohodak i parametrizacije poreske reforme, tako da se prethodno navedeni zaključci ne mogu *a priori* primeniti na svaki pojedinačni slučaj uvođenja *flat* poreza na dohodak, već da je za davanje takve ocene neophodno analizirati konkretan scenario reforme na empirijskim podacima za datu zemlju.

b) *Efekti zamene sintetičkog ili dualnog poreza na dohodak flat modelom oporezivanja na horizontalnu i vertikalnu pravičnost u oporezivanju*

Razlika u strukturi alternativnih modela poreza na dohodak dovodi do toga da se ovi modeli razlikuju u pogledu horizontalne i vertikalne pravičnosti u oporezivanju. Iako je princip horizontalne pravičnosti univerzalno prihvaćen, razvijeno je svega nekoliko pristupa njenog merenja, od kojih se u savremenim istraživanjima koriste dva. Prvi podrazumeva poređenje relativne disperzije poreske obaveze u odnosu na disperziju dohotka u okviru užih dohodnih grupa. Drugi pristup merenje horizontalne pravičnosti zasniva se na relativnom rangiranju pojedinaca u grupi shodno visini dohotka i polazi od toga da horizontalna pravičnost znači da relativni dohodak pojedinca pre i posle oporezivanja dohotka u odnosu na druge pojedince ne bi trebalo da se promeni (ako je lice A imalo isti dohodak pre oporezivanja kao lice B, onda bi oni trebalo da imaju isti dohodak i nakon oporezivanja).²⁵⁷ Na osnovu toga je kreiran Indeks promene ranga (eng. *Reranking Index*), kao indikator horizontalne pravičnosti u oporezivanju. Indeks promene ranga (RE) se može utvrditi polazeći od vrednosti Džinijevog koeficijenta na dohodak posle oporezivanja (GK_N) i indeksa koncentracije dohotka posle oporezivanja N , koji ima rang q (D_N^q).²⁵⁸

$$RE = GK_N - D_N^q \quad (1.1)$$

²⁵⁶ Vidi: Decoster, A. (2010)

²⁵⁷ Van de Ven, J., et. al. (2003)

²⁵⁸ Urban, I. (2009)

Indeks promene ranga može biti veći ili jednak nuli, pri čemu vrednost jednaka nuli govori u potpunoj horizontalnoj pravičnosti, a pozitivne vrednosti ukazuju na odstupanje od horizontalne pravičnosti.

Stepen horizontalne i vertikalne pravičnosti u okviru alternativnih modela poreza na dohodak predstavlja funkciju obuhvata poreske osnovice (koje vrste dohotka nisu uključene u osnovicu i sl.), poreske skale i eventualnih olakšica. Na osnovu teorijskih karakteristika alternativnih modela poreza na dohodak moglo bi se prosuđivati o očekivanom stepenu horizontalne i vertikalne pravičnosti koje impliciraju. Međutim, kako se praktično primenjena rešenja najčešće razlikuju od teorijskih (ni jedna zemlja nije primenila neki od alternativnih modela oporezivanja dohotka u svojoj čistoj teorijskoj formi), metodološki je ispravno vršiti ocenu implikacija primene alternativnih modela poreza na dohodak na horizontalnu i vertikalnu pravičnost na osnovu empirijskih podataka u zemljama koje primenjuju određene varijante alternativnih modela oporezivanja.

Tabela 9. Efekti prelaska sa sintetičkog ili dualnog na *flat* porez na dohodak, na horizontalnu pravičnost u oporezivanju

<i>Prosek za zemlje sa...</i>	<i>Indeks promene ranga</i>		
	<i>postojeći PDG</i>	<i>flat PDG</i>	<i>promena</i>
...sintetičkim modelom PDG	0,0024	0,0020	(0,0004)
...dualnim modelom PDG	0,0026	0,0018	(0,0008)

Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz Peichl, A. (2008) i Paulus, A. (2008)

Rezultati prikazani u Tabeli 9. pokazuju da zamena i sintetičkog i dualnog poreza na dohodak *flat* modelom oporezivanja implicira unapređenje horizontalne pravičnosti u oporezivanju. Ovakav rezultat proizilazi iz činjenice da se u *flat* modelu poreza na dohodak eliminišu brojni standardni i nestandardni odbici imanentni sintetičkom i dualnom modelu i zbog toga što se dohoci iz svih oporezivih izvora oporezuju po istoj marginalnoj poreskoj stopi. Rezultati takođe ukazuju da je sintetički porez na dohodak u većoj meri u saglasnosti sa principom horizontalne pravičnosti (indeks promene ranga iznosi 0,0024) u odnosu na dualni porez na dohodak (indeks promene ranga iznosi 0,0026). Takav redosled je posledica činjenice da se u okviru dualnog poreza na dohodak dohoci iz različitih izvora (od rada i od kapitala) oporezuju po diferenciranim poreskim stopama, zbog čega je moguće da lica sa istim ukupnim

dohotkom pre oporezivanja, nakon oporezivanja imaju znatno različite neto dohotke, u zavisnosti od strukture dohotka. S druge strane, u okviru sintetičkog modela oporezivanja svi dohoci su oporezovani po istoj poreskoj skali, zbog čega lica sa sličnim nivoom dohotka u proseku plaćaju i sličan iznos poreza.

Vertikalna pravičnost u oporezivanju se često poistovećuje sa progresivnošću, budući da je progresivnost osnovni izvor vertikalne pravičnosti. Stoga je analizu vertikalne pravičnosti moguće vršiti na osnovu indeksa progresivnosti, kao i na osnovu indeksa vertikalne pravičnosti (eng. *Vertical Equity Index*), koji je posebno konstruisan za te namene. Polazeći od vrednosti Džinijevog koeficijenta pre oporezivanja i (GK_y) i indeksa koncentracije dohotka posle oporezivanja N (D_N) koji može uzimati vrednosti od 0 do 1, vrednost indeksa vertikalne pravičnosti (VE) se dobija na sledeći način:

$$VE = GK_y - D_N \quad (1.2)$$

Indeks vertikalne pravičnosti može uzimati različite vrednosti, pozitivne i negativne. Negova pozitivna vrednost ukazuje na postojanje vertikalne pravičnosti, pri čemu je vertikalna pravičnost izraženija kada je njegova (pozitivna) vrednost veća.

Tabela 10. Efekti prelaska sa sintetičkog ili dualnog na flat porez na dohodak, na vertikalnu pravičnost

Indeks	Model PDG	Prosek za zemlje sa...	
		...sintetičkim PDG	...dualnim PDG
Indeks vertikalne pravičnosti	<i>postojeći PDG</i>	0,0376	0,0422
	<i>flat PDG</i>	0,0254	0,0248
	<i>promena</i>	-0,0122	-0,0174

Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz Paulus, A. (2008)

Rezultati prikazani u Tabeli 10. pokazuju da prelazak sa prelazak sa sintetičkog ili dualnog na *flat* model poreza na dohodak u proseku dovodi do smanjena progresivnosti i vertikalne pravičnosti sistema oporezivanja dohotka, pri čemu se ne uzimaju u obzir eventualni pozitivni efekti po osnovu bihejvioralnog odgovora obveznika, u vidu povećanja ponude rada. Pri tome, smanjenje progresivnosti i vertikalne pravičnosti je izraženije u zemljama koje prelaze sa dualnog na *flat* porez, nego u zemljama koje prelaze sa sintetičkog na *flat* model oporezivanja dohotka. Kako empirijski podaci pokazuju da se u proseku čak 71% progresivnosti sistema

poreza na dohodak u ovim zemljama dužuje progresivnim poreskim stopama (vidi Grafikon 23.), navedeni rezultati o uticaju primene *flat* poreza na dohodak na progresivnost i vertikalnu pravičnost se u najvećoj meri objašnjavaju supstitucijom rastućih marginalnih poreskih stopa jedinstvenom marginalnom poreskom stopom. Iako se progresivnost u oporezivanju može postići ne samo rastućim graničnim poreskim stopama, već i indirektno, uvođenjem neoporezivog dela dohotka, navedeni empirijski podaci upućuju na zaključak da u praksi indirektna progresija u oporezivanju najčešće nije dovoljna da kompenzuje gubitak direktne progresije, do kojeg dolazi usled eliminacije rastućih marginalnih poreskih stopa.

1.4 Efekti primene različitih modela poreza na dohodak na tržište radne snage

Alokativna (a delimično i stabilizaciona) funkcija poreske politike se bitnim delom realizuje preko uticaja na tržište radne snage. S obzirom da u većini razvijenih zemalja porez na dohodak i socijalni doprinosi čine najveći deo ukupnog poreskog opterećenja, a da istovremeno direktno pogađaju rad kao faktor proizvodnje, relevantnim se nameće pitanje uticaja poreza na dohodak na tržište radne snage. U velikom broju zemalja učešće doprinosa u ukupnom fiskalnom opterećenju rada je veće u odnosu na učešće poreza na dohodak, što znači da oni takođe znatno utiču na tržište radne snage. Međutim, budući da je u fokusu ovog rada pitanje efekata alternativnih modela poreza na dohodak građana, pitanje uticaja doprinosa neće biti analizirano.

U kontekstu analize uticaja različitih modela oporezivanja dohotka građana na tržište radne snage, u nastavku će se analizirati uticaj različitih rešenja na spremnost lica da rade (ponudu radne snage), kao i na tražnju za radnom snagom, tj. na nivo (ne)zaposlenosti.

1.4.1 Uticaj primene alternativnih modela poreza na dohodak na ponudu radne snage

Problematika *trade-off* odnosa između pravičnosti i efikasnosti u oporezivanju svodi se na pitanje efekata poreza na redistribuciju dohotka u društvu, kao i uticaja na spremnost pojedinca da radi. Po pravilu, redistribucija dohotka kroz poresku politiku povezana je sa pitanjem cene po kojoj se ta redistribucija vrši, u smislu gubitka na

efikasnosti. Povećanje mobilnosti radne snage, naročito u širim oblicima integracija, kao što je Evropski ekonomski prostor, čini određene segmente radne snage elastičnijim u odnosu na neto nadnicu, što cenu redistribucije dohotka (kroz oštro, progresivno oporezivanje) čini većom. U poslednjih nekoliko decenija sve je zastupljeniji stav da je cena redistribucije dohotka kroz oporezivanje relativno visoka, zbog čega je uočljiv trend smanjenja visine poreskog opterećenja rada i progresivnosti poreskih sistema, tako da se redistributivni ciljevi realizuju kroz javne rashode.

U zavisnosti od ekonomske raspodele poreskog tereta, porez na dohodak smanjuje neto zaradu zaposlenog i/ili povećava ukupne troškove rada. U slučaju kada se promena poreza na dohodak u celini preslikava na visinu neto zarade, pitanje efikasnosti u oporezivanju dohotka svodi se na efekte poreskog sistema na spremnost lica da radi (ponudu radne snage). S druge strane, ako porez na dohodak građana menja ukupne troškove rada, to dovodi do promene tražnje za radom. U kojoj meri će promena poreza na dohodak uticati na promenu neto zarade i ukupnog troška poslodavca, zavisi od elastičnosti ponude i tražnje za radom. Bitno pitanje, koje se s tim u vezi javlja je da li je raspodela poreskog tereta simetrična u slučaju povećanja i smanjenja poreskog klina. Ukoliko raspodela poreskog tereta zavisi isključivo od elastičnosti ponude i tražnje za radom, a povećanje poreskog klina dovodi do smanjenja neto zarade (teret snose zaposleni, ako je elastičnost ponude manja od elastičnosti tražnje), onda bi u slučaju smanjenja poreskog klina korist trebalo da ostvare poslodavci, kroz smanjenje troškova rada, jer je ponuda manje elastična. S druge strane, konzistentno ponašanje bi bilo da ako zaposleni snose teret dodatnog poreskog opterećenja usled povećanja poreza na dohodak, oni ostvaruju korist, kroz povećanje neto zarade, u slučaju smanjenja poreza. Pitanje raspodele poreskog tereta se empirijski analizira obično u kontekstu ili povećanja ili smanjenja poreskog klina, a retko kad simultano, što onemogućava davanje preciznog odgovora na ovu dilemu. Međutim, u brojnoj literaturi se ovo pitanje razmatra u kontekstu rigidnosti nadnica, pa se zaključuje da ako smanjenje doprinosa dovodi do rasta neto zarada zaposlenih za pun iznos smanjenja doprinosa, to ne znači da će u slučaju povećanja doprinosa doći do smanjenja neto zarada za pun iznos promene poreskog tereta, zbog toga što su

nadnice rigidne na dole (npr. zbog pravila o minimalnoj zaradi, zbog snage sindikata i sl.).²⁵⁹

Od tri posmatrana alternativna modela poreza na dohodak, dva (sintetički i dualni) podrazumevaju oporezivanje dohotka od rada po progresivnim (rastućim marginalnim) poreskim stopama, dok jedan (*flat*) implicira oporezivanje dohotka od rada po proporcionalnoj (konstantnoj marginalnoj) poreskoj stopi. Zbog razlike u pogledu karaktera marginalnih poreskih stopa, ovi modeli poreza na dohodak različito utiču na ponudu radne snage. Spremnost pojedinca da uloži dodatnu jedinicu radnog napora, npr. da radi još jedan sat (intenzivna ponuda rada) zavisi od visine naknade za taj dodatni rad, što ponudu radne snage čini implicitno zavisnom od visine poreske stope po kojoj je oporezovana dodatna jedinica dohotka. Zbog toga analiza uticaja poreza na dohodak na ponudu radne snage polazi od utvrđivanja efekata primene alternativnih modela oporezivanja na visinu marginalne poreske stope.²⁶⁰

Visina marginalne poreske stope determinisana je (između ostalog) ciljanim nivoom poreskih prihoda. U savremenim istraživanjima analiza efekata promene modela oporezivanja dohotka građana na visinu efektivne marginalne poreske stope najčešće se vrši pod pretpostavkom prihodne neutralnosti hipotetičke poreske reforme, jer se na taj način obezbeđuje uporedivost različitih scenarija.

Efektivna granična poreska stopa pokazuje po kojoj je efektivnoj stopi oporezovan dodatni dinar dohotka pojedinca, uzimajući u obzir porez na dohodak i doprinose, ali i naknade iz sistema socijalne politike. Naime, povećanjem poreza na dohodak za jedan procentni poen, poreska obaveza raste, obveznikov raspoloživi dohodak se smanjuje, što ga može učini kvalifikovanim za dobijanje socijalnih naknada. Stoga efektivna granična poreska stopa pokazuje prirast raspoloživog dohotka pojedinca u odnosu na prirast njegovo ukupnog dohotka.²⁶¹

Analize zasnovane na efektivnoj marginalnoj poreskoj stopi nisu u potpunosti uporedive sa prethodnim analizama progresivnosti i distributivnih efekata

²⁵⁹ Kugler, A., et. al. (2009)

²⁶⁰ Efektivna marginalna poreska stopa pokazuje za koliko će se povećati ukupan poreski teret usled povećanja oporezivog dohotka za jednu jedinicu. Za načine obračuna vidi: Immervoll, H. (2004)

²⁶¹ Efektivna granična poreska stopa (eng. *effective marginal tax rate*) se formalno računa po formuli

$$EMTR_i = 1 - \frac{\Delta Y_j^D}{X_j}, \text{ gde je } Y_j^D \text{ raspoloživi dohodak pojedinca, a } X_j \text{ njegov ukupan dohodak.}$$

Detaljnije o načinu obračuna EMTR videti u podatčki 3.1.1, Glave III ovog rada.

oporezivanja, jer tada doprinosi i socijalne naknade nisu uzeti u obzir, dok kod efektivne marginalne poreske stope jesu. Njihovo uključivanje u analizu progresivnosti i preraspodele bi smanjilo razliku između alternativnih modela oporezivanja u tom pogledu, jer su doprinosi po pravilu veći od poreza, a u najvećem delu su proporcionalni. Na iznos dohotka između minimalne i maksimalne osnovice doprinosi se računaju na stvarni dohodak, po proporcionalnoj stopi, dok se u slučaju kada je stvarni dohodak manji od minimalne osnovice, taj obračun vrši na minimalnu osnovicu, a kada je stvarni dohodak veći od maksimalne osnovice, doprinosi se obračunavaju na maksimalnu osnovicu. Iako minimalna i maksimalna osnovica za obračun doprinosa imaju regresivne efekte, broj lica za koja se doprinos obračunava na minimalnu ili maksimalnu osnovicu je relativno mali, tako da je uticaj ovih pravila na distributivne efekte doprinosa ograničen. S druge strane, uplatom doprinosa stiče se pravo na socijalno osiguranje, pri čemu su koristi od tih prava (npr. po osnovu zdravstvenog osiguranja) jednake za sva lica, bez obzira na iznos uplaćenih doprinosa, što znači da sistem socijalnog osiguranja na rashodnoj strani ima progresivne efekte (relativno veću korist u odnosu na uplaćeni iznos, imaju lica sa nižim dohotkom).

Tabela 11. Efekti prelaska sa sintetičkog/dualnog na flat model oporezivanja dohotka na EMTR¹

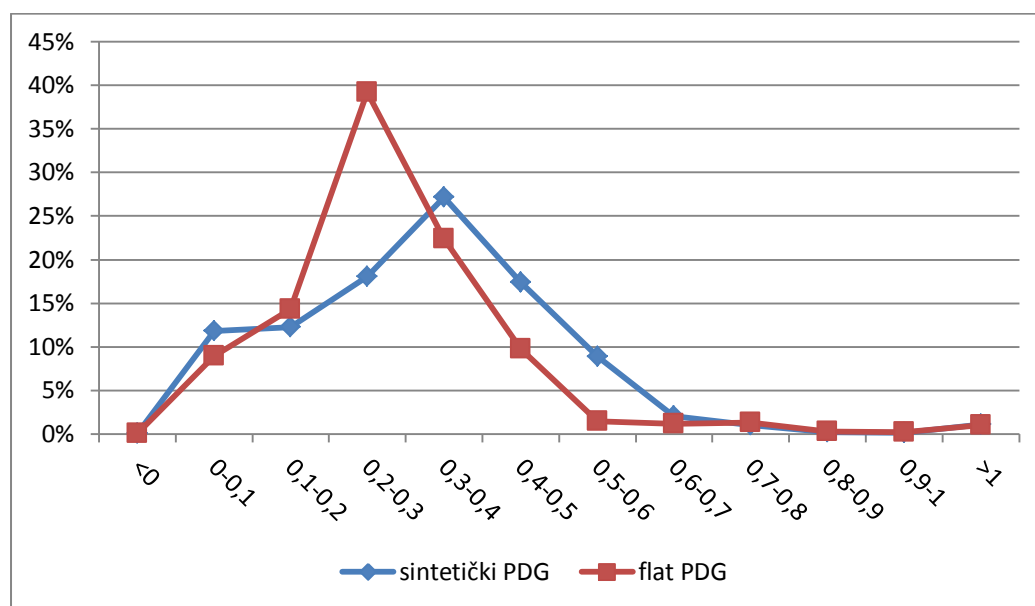
	EMTR (%)		
	<i>postojeći model PDG</i>	<i>flat PDG</i>	<i>procentualna promena</i>
Velika Britanija	35,3	34,2	-3,2%
Nemačka	45,2	39,7	-12,3%
Španija	24,1	19,4	-19,4%
Luksemburg	34,8	27,8	-19,9%
Grčka	21,9	22,0	0,7%
<i>Prosek za zemlje sa sintetičkim PDG</i>	<i>32,2</i>	<i>28,6</i>	<i>-11,2%</i>
Finska	38,1	35,6	-6,5%
Holandija	38,5	32,8	-14,8%
Belgija	59,9	50,8	-15,3%
Austrija	40,2	35,6	-11,4%
Portugal	25,7	23,9	-7,0%
<i>Prosek za zemlje sa (polu)sintetičkim PDG</i>	<i>40,5</i>	<i>35,7</i>	<i>-11,7%</i>

Izvor: Obračuna autora na osnovu podataka preuzetih iz Paulus, A. (2008)

Pitanje uvođenja *flat* poreza na dohodak u poslednjoj deceniji bilo je aktuelno ne samo u zemljama Centralne i Istočne Evrope, već i u Zapadno-evropskim zemljama. Empirijska istraživanja usmerena na analizu efekata zamene postojećih modela oporezivanja dohotka *flat* porezom, na ekonomsku efikasnosti (ponudu radne snage) uglavnom su fokusirana na utvrđivanje efekata poreske reforme na visinu efektivne marginalne poreske stope. Ovakva istraživanja su najčešće vršena uz primenu odgovarajućih mikrosimulacionih modela, koji podrazumevaju uzimanje u obzir uticaja promene poreza na ponudu rada. Tako rezultati istraživanja za 10 zemalja (starih) članica Evropske unije pokazuju da prelazak sa postojećeg na *flat* model poreza na dohodak u gotovo svim zemljama (osim u Grčkoj) dovodi do pada efektivne marginalne poreske stope, pri čemu taj pad varira od 3,2% (u Velikoj Britaniji) do 19,9% (u Luksemburgu). Stoga se zaključuje da bi zamena postojećih modela poreza na dohodak *flat* sistemom u posmatranim zemljama Zapadne Evrope u proseku pozitivno uticala na ekonomsku efikasnost, tj. ponudu radne snage. S tim u vezi, relevantno je i pitanje da li karakteristike postojećeg modela oporezivanja dohotka utiču na intenzitet pozitivnih efekata uvođenja *flat* poreza na ekonomsku efikasnost. Ukoliko se zemlje grupišu prema tome da li je postojeći model poreza na dohodak dualni ili sintetički može se zaključiti da zamena postojećih sistema oporezivanja dohotka *flat* porezom, u proseku dovodi do približno istog relativnog smanjenja visine marginalne poreske stope u obe grupe zemalja. To smanjenje u zemljama sa sintetičkim modelom oporezivanja dohotka u proseku iznosi 11,2%, a u zemljama sa dualnim ili polusintetičkim modelom oko 11,7%. Stoga se može zaključiti da *flat* porez na dohodak u relativno istoj meri unapređuje ekonomsku efikasnost bez obzira da li je prethodno primenjivan sintetički ili dualni model oporezivanja dohotka. Ovakav zaključak se može objasniti činjenicom da između dualnog i sintetičkog poreza na dohodak ne postoje suštinske razlike u pogledu poreske skale po kojoj se oporezuje dohodak od rada.

Prelazak sa sintetičkog na *flat* model poreza na dohodak dovodi do smanjena modusa efektivne marginalne poreske stope. U okviru sintetičkog poreza na dohodak, u posmatranim zemljama EU, oko 53% poreskih obveznika je bilo oporezovano po efektivnoj marginalnoj stopi od 30 do 60%, dok je nakon hipotetičkog uvođenja *flat* poreza smanjen broj obveznika oporezovanih u ovom rasponu, kao i broj obveznika

oporezovanih po efektivnoj marginalnoj stopi od 0 do 10%, a povećan broj onih koji su oporezovani po efektivnoj marginalnoj poreskoj stopi u rasponu od 10% do 30%.



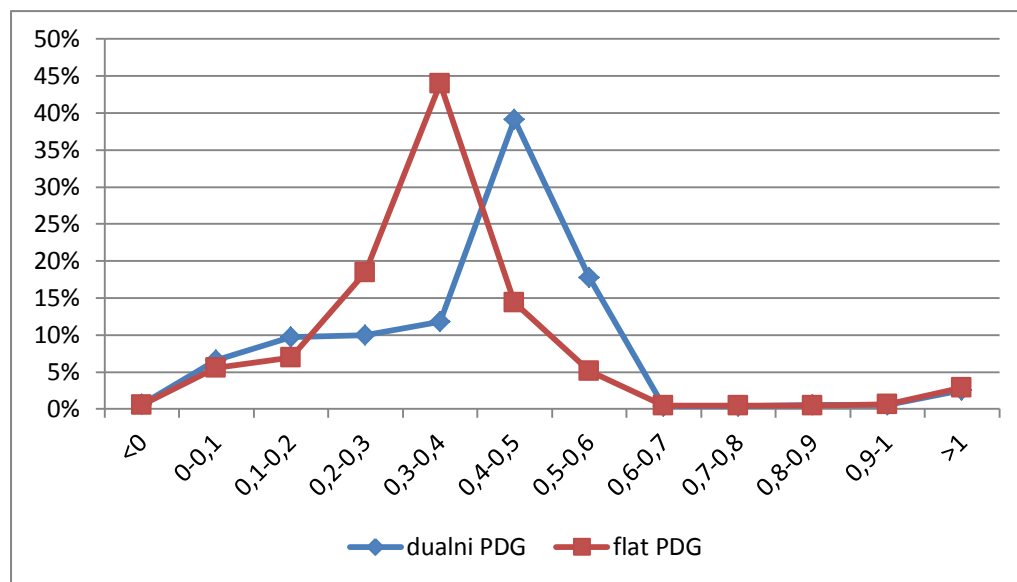
Grafikon 26. Raspodela EMTR po intervalima dohotka - sintetički vs. flat PDG

Izvor: Prema Paulus, A. (2008)

Tako je nakon uvođenja *flat* poreza na dohodak najveći broj obveznika (54%) oporezovan po efektivnoj marginalnoj poreskoj stopi od 10 do 30% (Grafikon 26.). Ovakva distribucija promene efektivne marginalne poreske stope nakon uvođenja *flat* poreza na dohodak ukazuje da od smanjenja marginalne poreske stope najveće koristi imaju lica sa visokim dohotkom, kao i lica sa niskim dohotkom. Takođe se uočava da i nakon uvođenja konstantne granične poreske stope, EMTR varira po nivoima dohotka. Razlog za to se nalazi u empirijskoj raspodeli brojnih (ne)standardnih odbitaka imanentnih sintetičkom porezu na dohodak, a koji si eliminisani nakon hipotetičkog uvođenja *flat* poreza na dohodak. Osim toga, u obračunu EMTR u obzir se uzimaju i doprinosi i socijalne naknade, čiji iznos se nakon reforme poreza na dohodak može promeniti, budući da se menja iznos bruto i raspoloživog dohotka, od kojih zavisi obračun doprinosa i utvrđivanje prava na socijalne naknade.

Slični rezultati ostvaruju se i u zemljama u kojima se dualni model poreza zamenjuje *flat* porezom. Tako se u ovim zemljama broj obveznika oporezovanih po efektivnoj marginalnoj stopi od 20% do 40% povećava sa 22% na čak 62%, uz drastično smanjenje broja lica oporezovanih po stopama od 40% do 60% i blago smanjenje

broja onih koji su oporezovani po efektivnoj marginalnoj stopi manjoj od 20% (Grafikon 27.). Na osnovu toga se zaključuje da bi zamena dualnog modela *flat* porezom na dohodak imala pozitivne efekte i na ekstenzivnu ponudu rada, budući da bi se za značajan broj poreskih obveznika efektivna marginalna poreska stopa smanjila.



Grafikon 27. Raspodela EMTR po intervalima dohotka (%) – dualni vs. flat PDG

Izvor: Obračun i obrada autora²⁶²

Efekat poreske reforme na ponudu radne snage zavisi od njenog uticaja na visinu marginalne poreske stope, kao i od elastičnosti ponude radne snage. Empirijski podaci o elastičnosti ponude radne snage u pojedinim razvijenim zemljama pokazuju da ta elastičnost opada sa rastom dohotka.²⁶³ Iako prethodno prikazani rezultati ukazuju da uvođenje *flat* poreza na dohodak dovodi do smanjenja efektivne marginalne poreske stope, može se zaključiti da će ukupni pozitivni efekti uvođenja *flat* poreza na ponudu radne snage ipak biti manji nego što se to na osnovu rezultata o kretanju efektivne marginalne poreske stope može zaključiti, jer se smanjenje efektivne marginalne poreske stope u najvećoj meri odvija u okviru onih segmenata radne snage kod kojih je elastičnost ponude rada niža. Precizne zaključke je moguće doneti tek na osnovu rezultata odgovarajućih mikroekonometrijskih analiza.

²⁶² Podaci na osnovu kojih je vršen obračun i obrada preuzeti su iz Paulus, A. (2008)

²⁶³ Aaberge, R., et. al. (2000)

U cilju procene strukture i kvantifikacije intenziteta uticaja promene režima oporezivanja dohotka na ponudu radne snage, sprovedena su brojna empirijska istraživanja, bilo u numeričkom modelu opšte ravnoteže (*CGE – Computed General Equilibrium*) ili kroz specifikaciju odgovarajućeg ekonometrijskog modela ponude radne snage i njegovu integraciju sa mikrosimulacionim modelom poreskih i socijalnih politika.²⁶⁴ Reč je uglavnom o hipotetičkim istraživanjima na osnovu mikrosimulacionog modela ili CGE modela, u kojima se koriste ekonometrijski ocenjeni parametri elastičnosti ponude rada i hipotetički scenariji reforme poreza na dohodak.

Tabela 12. Pregled rezultata empirijskih istraživanja uticaja hipotetičkog prelaska sa sintetičkog/dualnog na *flat* porez na dohodak na ponudu rada

<i>država</i>	<i>radovi</i>	<i>opšti zaključak</i>	<i>posebni zaključci</i>
Italija		blago povećanje ponude radne snage	blago smanjenje intenzivne ponude radne snage lica sa niskim dohotkom, uz blagi rast ponude rada kod lica sa srednjim i visokim dohotkom
Norveška	Aaberge, R. et al. (2000)	znatno povećanje ponude radne snage	znatno povećanje ponude radne snage siromašnih, uz umereni rast ponude rada lica sa srednjim nivoom dohotka i blagi rast kod lica sa visokim dohotkom
Švedska		blago povećanje ponude radne snage	povećanje ponude rada ujednačeno za sve dohodne grupe
Finska	Kuismanen, M. (2000)	blago povećanje ponude radne snage	najznačajniji pozitivni efekti na ponudu radne snage mogu se ostvariti sniženjem marginalne poreske stope za donje dohodne grupe
Slovenija	Majcen, B., et al. (2007)	umereno povećanje ponude radne snage	efekat prelaska na <i>flat</i> PDG na ponudu radne snage raste sa rastom nivoa obrazovanja i dohotka radnika
Holandija	Jacobs, B., et al. (2007) i de Mooij, R. (2008)	blago povećanje ponude radne snage (uz povećanje nejednakosti u raspodeli dohotka)	uvođenje <i>flat</i> PDG koji ne bi uticao na promenu raspodele dohotka u odnosu na postojeće stanje negativno utiče na ponudu rada
Belgija	Decoster, A., et al. (2010)	umereno povećanje ponude radne snage	...uz negativne distributivne efekte
Rusija	Duncan, D., et al. (2009)	povećanje ponude radne snage muškaraca, kao i onih žena koje ostvaruju vrlo visok ili vrlo nizak dohodak	

²⁶⁴ Detaljnije o ovim pristupima analizi uticaja poreza na ponudu radne snage vidi: Kuismanen, M. (2000), Aaberge, R., et al. (2000) i Decoster, A., et al. (2008)

Rezultati ekonometrijskih istraživanja sprovedenih u više zemalja na bazi hipotetičkih scenarija uvođenja *flat* poreza ili na osnovu stvarnih podataka nakon poreske reforme (Rusija) upućuju na nekoliko relevantnih zaključaka.

Prvo, u svim posmatranim zemljama zamena postojećeg sintetičkog ili dualnog poreza modelom *flat* oporezivanja dohotka bi pozitivno uticala na ponudu radne snage. Međutim, intenzitet hipotetičkog pozitivnog uticaja uvođenja *flat* poreza na ponudu rada bi varirao od vrlo blagog (Italija, Švedska, Finska i Holandija), preko umerenog (Slovenija i Belgija), do znatnog (Norveška). Uočava se takođe da su rezultati ekonometrijskih analiza konzistentni sa rezultatima analiza zasnovanim na korišćenju EMTR kao indikatora podsticaja na rad.

Drugo, u pojedinim zemljama bi uvođenje *flat* poreza na dohodak više uticalo na povećanje ponude radne snage viših dohodnih grupa (Norveška), dok bi se u drugim zemljama znatniji deo pozitivnih efekata ostvario na osnovu povećanja spremnosti siromašnijih pojedinaca da rade (Slovenija).²⁶⁵

Treće, intenzitet pozitivnog delovanja *flat* poreza na dohodak na ponudu rada bi zavisio od dizajna samog *flat* poreza – pre svega visine poreske stope i neoporezivog iznosa (ili poreskog kredita). Tako se zaključuje da bi uvođenje *flat* poreza na dohodak uz neoporezivi iznos (ili poreski kredit) jednak neoporezivom iznosu koji se trenutno primenjuje u tim zemljama, impliciralo povećanje ponude radne snage uz povećanje nejednakosti u raspodeli dohotka.²⁶⁶ Nasuprot tome, ukoliko je *flat* porez konstruisan tako da se kroz povećanje neoporezivog iznosa (ili poreskog kredita), zadrži postojeći nivo nejednakosti, onda bi uvođenje takvog *flat* poreza generisalo negativne efekte na ponudu radne snage, jer hipoteza o prihodnoj neutralnosti zahteva da se zbog povećanja neoporezivog iznosa primeni i viša poreska stopa.²⁶⁷ U većini istraživanja je razmatrana varijanta sa zadržavanjem neoporezivog dela dohotka na postojećem nivou, uz uvođenje granične poreske stope koja se nalazi u drugoj četvrtini intervala postojećih graničnih poreskih stopa u tim zemljama. Uticaj odnosa nove (hipotetičke) konstantne granične poreske stope i postojeće poreske skale na ponudu rada zavisi pre svega od visine nove poreske stope, ali i od empirijske raspodele oporezivih dohodaka.

²⁶⁵ Uporedi: Majecen, B., et. al. (2007) i Aaberge, R., et. al. (2000)

²⁶⁶ Vidi: Decoster, A., et. al. (2008)

²⁶⁷ Vidi: Jacobs, B., et. al. (2007) i de Mooij, R. (2008)

Prethodni zaključci u znatnoj meri zavise od parametrizacije scenarija reforme poreza na dohodak, a uslovljeni su i činjenicom da je ipak reč o analizi u kontekstu parcijalne ravnoteže. Budući da gotovo ni jedna razvijena zemlja nije u stvarnosti prešla na *flat* porez na dohodak, a da za zemlje Centralne i istočne Evrope koje su to uradile ne postoje empirijske ocene stvarnih efekata, teško bi bilo oceniti pouzdanost dobijenih ocena na bazi hipotetičkih scenarija. Međutim, procenjuje se da su dati zaključci ipak ilustrativni i da ukazuju na pravac i red veličina očekivanih efekata uvođenja *flat* poreza na dohodak na ponudu rada.

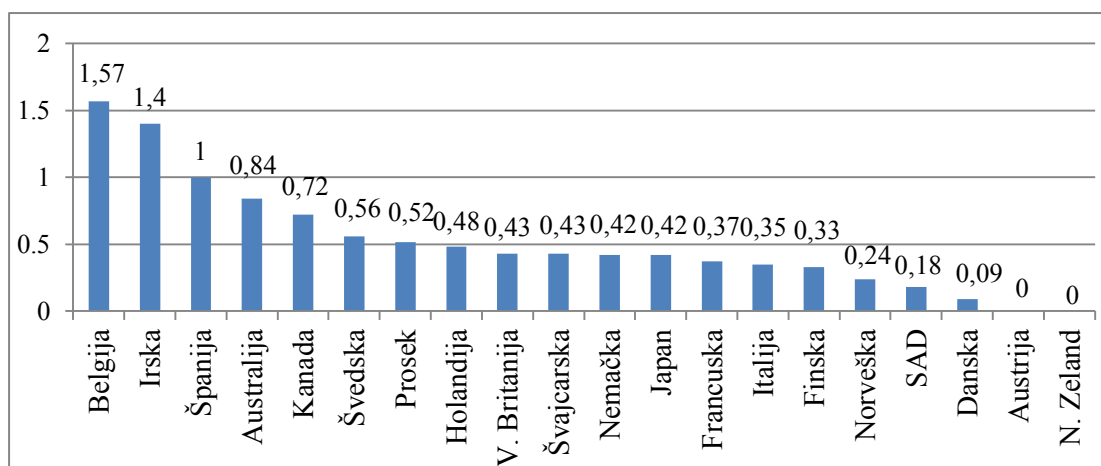
1.4.2 Uticaj primene alternativnih modela poreza na dohodak na tražnju za radnom snagom i zaposlenost

Promena režima oporezivanja dohotka od rada kroz povećanje poreskog opterećenja može uticati na povećanje ukupnog troška radne snage ili na smanjenje neto zarade zaposlenog. Prema teoriji oporezivanja, pitanje raspodele dodatnog poreskog tereta zavisi od elastičnosti ponude i tražnje za radnom snagom, u smislu da će se veći deo poreskog tereta prevaliti na manje elastičnu stranu tržišta rada. Stoga utvrđivanje raspodele dodatnog poreskog tereta u konkretnom slučaju predstavlja pitanje empirijske analize. Kada je reč o uticaju reforme poreza na dohodak (od rada) na tržište radne snage, znatan broj savremenih empirijskih istraživanja orjentisan je na analizu uticaja poreske reforme na ponudu radne snage, u kontekstu analize pitanja efikasnosti oporezivanja. Ove analize polaze od implicitne pretpostavke da veći deo poreskog tereta snose zaposleni, te da promena režima oporezivanja utiče na promenu visine neto zarade i posledično na spremnost pojedinca da radi.²⁶⁸ Nasuprot tome, istraživanja koja bi za cilj imala analizu uticaja promene poreza na dohodak od rada na tražnju za radnom snagom polaze od toga da promena poreskog tereta dovodi do promene ukupnih troškova rada. Broj empirijskih istraživanja usmerenih isključivo na analizu uticaja promene visine poreskog tereta na tražnju za radnom snagom je veoma ograničen. Većina savremenih empirijskih istraživanja polazi od pretpostavke da na tržištu postoji dovoljna ponuda radne snage i da će u slučaju uticaja promene visine poreskog tereta na tražnju za radnom snagom to odmah za rezultat imati promenu nivoa (ne)zaposlenosti. Stoga se većina savremenih empirijskih istraživanja umesto

²⁶⁸ Za analizu pitanja simetričnosti efekata u slučaju povećanja i slučaju smanjenja poreskog klina vidi: Kugler, A., et. al. (2009)

pitanjem uticaja promene poreskog tereta na tražnju za radnom snagom bavi pitanjem njenog uticaja na nivo (ne)zaposlenosti, poistovećujući promenu u nivou tražnje sa promenom u nivou (ne)zaposlenosti.

Uticaj režima oporezivanja dohotka od rada na nivo nezaposlenosti predstavlja kumulativni efekat elastičnosti ukupnih troškova rada u odnosu na visinu poreskog klina i elastičnosti nivoa nezaposlenosti u odnosu na visinu troškova rada.²⁶⁹ Procenom elastičnosti troškova rada u odnosu na visinu poreskog klina na implicitan način se opisuje i ekonomska raspodela poreskog tereta. Empirijska istraživanja ukazuju na divergentne rezultate u pogledu znaka i visine elastičnosti poreskog klina i ukupnih troškova rada.²⁷⁰ Znak i intenzitet elastičnosti poreskog klina i ukupnih troškova rada zavise od strukture tržišta rada (nivoa nezaposlenosti, broja slobodnih radnih mesta i sl.), snage sindikata, institucionalnog okruženja (radnog zakonodavstva) i sl.



Grafikon 28. Procentualna promena ukupnih troškova rada usled povećanja poreskog klina za jedan procentni poen u zemljama OECD

Izvor: Obrada autora prema Nickel, S. (2003)²⁷¹

Pitanje procene karaktera i intenziteta povezanosti ove dve varijable, kao i njihovog međusobnog uticaja (visine poreskog klina na ukupne troškove rada) bilo je predmet brojnih ekonometrijskih analiza. Prema rezultatima empirijskih istraživanja (u odabranim zemljama članicama OECD), povećanje poreskog klina za jedan procentni

²⁶⁹ Pod ukupnim troškom rada podrazumeva se zbir neto zarade zaposlenog, poreza na zaradu i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje na teret zaposlenog i na teret poslodavca.

²⁷⁰ Vidi: Daver, F., et. al. (2000)

²⁷¹ Dati rezultati predstavljaju prosečne vrednosti dobijene u pet različitim empirijskih istraživanja. Vidi: Nickel, S. (2003)

poen dovodi do rasta ukupnih troškova rada za 0,52%, što pokazuje da je ekonomska raspodela poreskog tereta između zaposlenog i poslodavca gotovo ravnomerna (tj. da nešto malo veći deo poreskog tereta snose poslodavci). Međutim, i među razvijenim zemljama postoji relativno visoka varijansa u pogledu elastičnosti troškova rada u odnosu na visinu poreskog klina (elastičnost varira od 0 u Austriji i Novom Zelandu, do 1,57 u Belgiji). Posmatrano po grupama zemalja, može se uočiti da je elastičnost troškova rada u odnosu na visinu poreskog tereta najveća u zemljama kontinentalne Evrope, dok je u anglo-američkim i skandinavskim zemljama ova elastičnost niža. Ovaj zaključak potvrđuju i rezultati posebnog empirijskog istraživanja sprovedenog u 15 zemalja članica OECD, prema kojem povećanje poreskog klina za 10 procentnih poena implicira rast troškova rada za 5%, pri čemu je taj uticaj najintenzivniji kod zemalja kontinentalne Evrope, a niži kod anglo-američkih i skandinavskih zemalja.²⁷² To znači da u zemljama kontinentalne Evrope veći deo poreskog tereta snose poslodavci, nego u anglo-američkim zemljama. Rezultati empirijskih istraživanja za Srbiju pokazuju da u proseku najveći deo tereta socijalnih doprinosa snose zaposleni, ali da kod nisko plaćenih radnika određeni deo fiskalnog tereta snose i poslodavci (Žarković, J. (2010)). Razlika u pogledu raspodele poreskog tereta između zaposlenog i poslodavca određena je stepenom elastičnosti ponude i tražnje za radom, koji zavise od velikog broja faktora, kao što su: struktura tržišta, snaga sindikata, snaga udruženja poslodavaca, ideološka doktrina države (da li više podržava radnike ili poslodavce), i dr. To pokazuju i prethodno navedeni rezultati, budući da je u zemljama kontinentalne Evrope (nasuprot anglo-američkih zemalja) snaga sindikata, kao i sklonost države ka zaštiti prava radnika veća, zbog čega u ovim zemljama veći deo poreskog tereta snose poslodavci.

S obzirom da je (negativna) elastičnost tražnje za radom u odnosu na visinu troškova rada relativno visoka, prethodno navedeni rezultati prema kojima povećanje poreza na dohodak od rada u znatnoj meri dovodi do rasta troškova rada upućuju na zaključak da povećanje poreskog opterećenja dohotka od rada dovodi do povećanja nezaposlenosti. Prema teoriji oporezivanja i teoriji ekonomije rada uticaj rastućih troškova rada na nivo nezaposlenosti se ostvaruje na dva načina. Prvo, preko direktnog negativnog uticaja na tražnju za radnom snagom, usled rasta cene rada. Drugo, rast troškova rada dovodi do supstitucije rada kapitalom (u meri u kojoj je to

²⁷² Vidi: Daveri, F., et. al. (2000)

moguće), što dovodi do smanjenje marginalne produktivnosti kapitala, usled čega dolazi do smanjenja investicija i posledično do usporavanja privrednog rasta, pri čemu usporavanje privrednog rasta dodatno negativno utiče na nivo nezaposlenosti.²⁷³

Rastuća nezaposlenost predstavlja jedan od osnovnih ekonomskih izazova u razvijenim zemljama. Kako su u tri poslednje decenije XX veka u evropskim zemljama ukupni troškovi rada u privatnom sektoru porasli više od rasta produktivnosti za čak 15 p.p. smatra se da je rast poreskog klina jedan od bitnijih uzroka rasta nezaposlenosti.²⁷⁴ Rast poreskog klina u prethodnih nekoliko decenija u većini razvijenih zemalja predstavlja rezultantu smanjenja najviših graničnih stopa poreza na zaradu i povećanja stopa doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. U periodu od 1965. do 1995. godine u zemljama kontinentalne Evrope prosečna vrednost poreskog klina je porasla sa 28% na 42%, dok je istovremeno zabeležen rast nezaposlenosti sa 8,4% na 10,5%.²⁷⁵ Ovakvi rezultat mogu upućivati na zaključak da rastuće poresko opterećenje rada predstavlja uzrok rasta nezaposlenosti. Međutim, na kretanje nezaposlenosti u zemljama OECD u tom periodu uticali su i drugi faktori, od kojih je najvažnija rastuća mobilnost kapitala, koja je dovela do seljenja brojnih industrijskih pogona iz Zapadne Evrope i Severne Amerike u Aziju, gde su troškovi rada znatno niži.

Prema rezultatima različitih ekonometrijskih istraživanja, ocenjeno povećanje nezaposlenosti usled rasta poreskog klina za 10 p.p. u proseku iznosi 2,18 p.p. (pri čemu je u pojedinim studijama ocenjena vrednost od 1,10 dok je u jednoj od najekstenzivnijih studija ocenjena vrednost od čak 5,5).²⁷⁶ Potrebno je naglasiti da je istraživanjem čiji su rezultati prezentovani u Daveri, et. al. (2000) obuhvaćen najduži vremenski period (od 1965. do 1991. godine), zbog čega se ovo istraživanje smatra referentnim. U svakom slučaju, iz navedenih empirijska istraživanja proizilazi da je uticaj visine poreskog klina na nivo nezaposlenosti relativno značajan, što potvrđuje hipotezu o rastu poreskog opterećenja dohotka od rada kao uzroku rasta nezaposlenosti u razvijenim zemljama. Međutim, kao i u prethodnom slučaju,

²⁷³ Vidi: Seward, T., et. al. (2009)

²⁷⁴ Vidi: Daveri, F., et. al. (2000)

²⁷⁵ Vidi: Seward, T., et. al. (2008)

²⁷⁶ Kako je samo manji deo rasta nezaposlenosti objašnjen rastom poreskog opterećenja dohotka od rada, rezultati empirijskih istraživanja pokazuju da se rast nezaposlenosti najvećim delom objašnjava promenama u ostalim institucijama tržišta rada, od kojih se naročito ističe značaj sistema socijalnog osiguranja i socijalne zaštite kojima se obezbeđuje podrška nezaposlenima, invalidima i prevremeno penzionisanima. Vidi: Nickell, S., (2003).

rezultati po zemljama se relativno varijabilni, pa je bitan zaključak jednog od istraživanja da je uticaj rasta poreskog klina (za 10 p.p.) najveći u zemljama kontinentalne Evrope (5,4 p.p.), dok je u anglo-američkim zemljama nešto manji (2,5 p.p.), a u skandinavskim zemljama gotovo nepostojeći (0,11 p.p.).²⁷⁷ To je posledica razlika u strukturi tržišta rada, institucionalnom okruženju, snazi sindikata i sl.

Tabela 13. Pregled empirijskih istraživanja uticaja povećanja poreskog klina za 10 procentnih poena na nivo nezaposlenosti

<i>istraživanje</i>	<i>uzorak</i>	<i>rezultat (povećanje stope nezaposlenosti, u procentnim poenima)</i>
Scarpetta, et. al. (1996)	17 zemalja OECD	1,10
Elmeskov, et. al. (1998)	18 zemalja OECD	1,20
Nickell, et. al. (1999)	20 zemalja OECD	2,00
Daveri, et. al. (2000)	14 zemalja OECD	5,50
Nickell, et. al. (2003)	20 zemalja OECD	1,10
Prosek		2,18

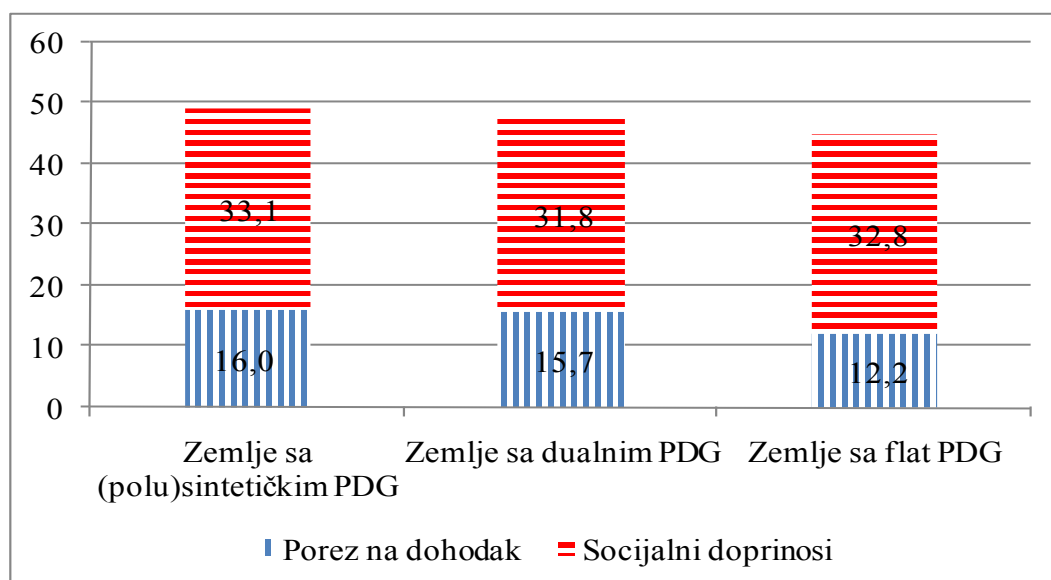
Iako primenjeni model oporezivanja dohotka građana ne predstavlja ključnu determinantu visine poreskog klina (fiskalnog opterećenja dohotka od rada), empirijski podaci za zemlje EU pokazuju određene pravilnosti u pogledu odnosa visine i strukture poreskog klina i primenjenog modela poreza na dohodak.

Posmatrano po modelima poreza na dohodak, fiskalno opterećenje prosečne zarade je u proseku najveće u zemljama koje primenjuju sintetički model oporezivanja (49,2%), nešto niže u zemljama sa dualnim modelom oporezivanja (47,5%), a najniže u zemljama koje primenjuju *flat* porez na dohodak (45%).²⁷⁸ Ovakav redosled proizilazi iz činjenice da je dualni i sintetički porez na dohodak imanentan skandinavskim zemljama koje važe za „države blagostanja“ ili „socijalne države“, i zemljama Zapadne Evrope u kojima je javni sektor (meren veličinom javnih rashoda kao % BDP) relativno velik, zbog čega je u tim zemljama i ukupno fiskalno opterećenje visoko. Osim toga, na ovakav redosled utiče i činjenica da *flat* porez na dohodak primenjuju uglavnom zemlje Centralne i Istočne Evrope, koje kroz ovaj vid poreske

²⁷⁷ Vidi: Bentolila, S., et. al. (2000)

²⁷⁸ Fiskalno opterećenje dohotka od rada obračunato je kao učešće zbira poreza na zaradu, doprinosa za socijalno osiguranje na teret zaposlenog i poslodavca u ukupnom trošku radne snage, na nivou prosečne zarade. Poređenja radi, fiskalno opterećenje prosečne zarade u Srbiji iznosi oko 39%.

konkurencije pokušavaju da unaprede atraktivnost svog investicionog i poslovnog okruženja. Stoga se pomenute razlike u pogledu visine fiskalnog opterećenja rada po posmatranim grupama zemalja ne mogu pripisati samo razlikama u pogledu modela oporezivanja dohotka, već i razlikama u pogledu ciljeva koji se poreskom politikom žele postići u tim državama, razlikama u vezi sa načinom definisanja sistema socijalnog osiguranja, kao i u pogledu definisanja samih funkcija javnog sektora. S obzirom da doprinosi čine veći deo ukupnog fiskalnog opterećenja, na njegovu visinu i strukturu u znatnoj meri utiče i koncept socijalnog osiguranja. Tako su zemlje koje primenjuju (polu)sintetički model poreza na dohodak veoma heterogene po pitanju modela socijalnog osiguranja (SAD, Kanada i Velika Britanija primenjuju Beveridžov, a ostale zemlje Zapadne Evrope uglavnom Bizmarkov model), što otežava izvlačenje pouzdanih zaključaka.



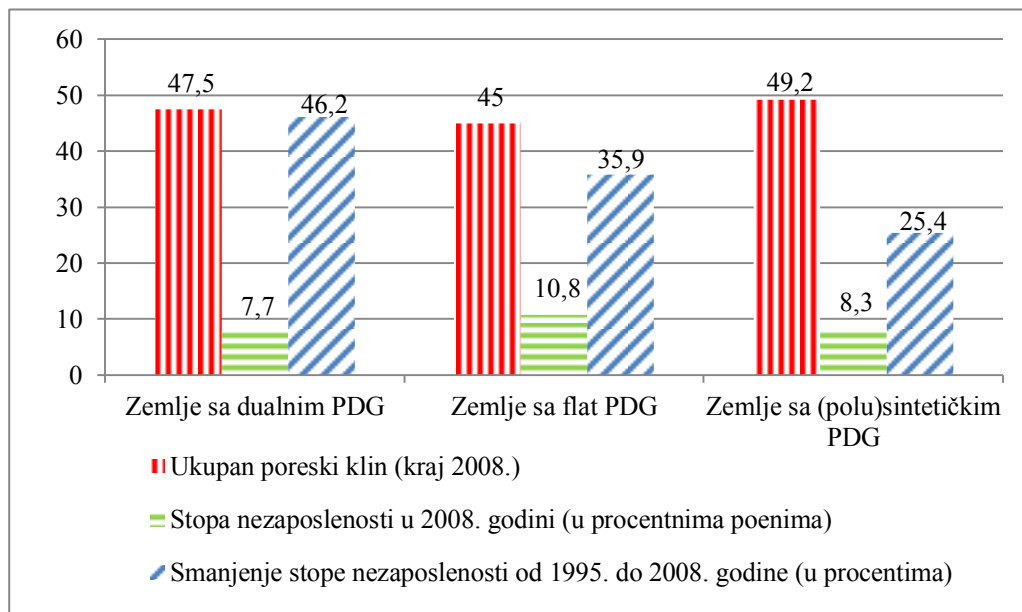
Grafikon 29. Prosečno fiskalno opterećenje dohotka od rada u alternativnim modelima poreza na dohodak, u zemljama OECD (% ukupnih troškova rada)

Izvor: Obračun autora²⁷⁹

Iz prikazanih rezultata se takođe može zaključiti da je razlika u pogledu visine fiskalnog opterećenja dohotka od rada između zemalja koje primenjuju (polu)sintetički i dualni porez na dohodak manja od razlike u odnosu na zemlje sa *flat* porezom na dohodak. Ta razlika (između zemalja sa sintetičkim i dualnim porezom)

²⁷⁹ Obračun izvršen na osnovu podataka preuzetih iz *OECD Tax Database* (dostupno na http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html)

je još manja ukoliko se posmatra samo visina poreskog opterećenja dohotka od rada (bez doprinosa), što proizilazi iz činjenice da je dohodak od rada na sličan način oporezovan u sintetičkom i dualnom režimu poreza na dohodak građana. Osim toga, uočava se da u svim posmatranim zemljama doprinosi čine veći deo poreskog klina, ali da je to naročito uočljivo u zemljama koje primenjuju *flat* porez na dohodak.



Grafikon 30. Visina fiskalnog opterećenja dohotka od rada i stope nezaposlenosti u zemljama OECD, grupisanim prema modelu PDG (u %)

Izvor: Obračun autora²⁸⁰

Prethodno analizirani rezultati različitih empirijskih istraživanja ukazuju da je u zemljama u kojima je poresko opterećenje rada niže (zemlje sa dualnim i *flat* porezom na dohodak) smanjenje stope nezaposlenosti u periodu od 1995. do 2008. bilo intenzivnije, nego u zemljama sa višim fiskalnim opterećenjem rada (zemlje sa sintetičkim modelom poreza). Međutim, potrebno je napomenuti da su na kretanje nezaposlenosti u zemljama sa *flat* porezom u tom periodu snažno uticali i drugi faktori, od kojih se posebno ističe uticaj privrednog ciklusa (snažna ekspanzija u zemljama Centralne i Istočne Evrope do 2008. godine usled velikog priliva kapitala), kao i činjenica da su se počev od 2004. godine ove zemlje postepeno integrisale u jedinstveno tržište rada zemalja EU, što je dovelo do odliva znatnog broja nezaposlenih lica ka starim članicama EU.

²⁸⁰ Obračun izvršen na osnovu podataka preuzetih iz *KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2009*. i OECD Statistics (<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)

Kako empirijski podaci za zemlje OECD pokazuju da je u zemljama koje primenjuju *flat* model poreza na dohodak fiskalno opterećenje dohotka od rada niže nego u zemljama koje primenjuju alternativne modele, trebalo bi očekivati da je i stopa nezaposlenosti u *flat tax* zemljama niža. Međutim, raspoloživi podaci, prikazani na Grafikonu 30. upućuju na suprotan zaključak, prema kojem je stopa nezaposlenosti u zemljama sa dualnim i sintetičkim porezom na dohodak (7% i 8,3% respektivno) niža nego u *flat tax* zemljama (10,5%). Razlog ove kontradiktornosti nalazi se u činjenici da poreski tretman dohotka od rada predstavlja samo jedan od faktora koji utiču na tržište rada i nezaposlenost, a čiji je uticaj znatno manji u odnosu na zbirni uticaj drugih faktora, kao što su nivo privrednog razvoja, karakteristike tržišta rada, karakteristike sistema socijalnog osiguranja i socijalne zaštite i dr. Stoga, razlog višeg nivoa nezaposlenosti (i pored nižeg poreskog klina) u zemljama Centralne i Istočne Evrope (*flat tax* zemljama) treba tražiti u znatno nižem nivou privrednog razvoja i činjenici da su ove zemlje u prethodne dve decenije prolazile kroz proces ekonomske, društvene i političke tranzicije, kroz koji je došlo do ukidanja značajnog broja fiktivnih radnih mesta.

Međutim, ako se posmatra kretanje stope nezaposlenosti u periodu od 1995. godine (kada su prve zemlje Centralne i Istočne Evrope) uvele *flat* porez, a par godina pre toga i skandinavske zemlje prešle na dualni model oporezivanja dohotka, uočava se da je u zemljama koje su prešle sa sintetičkog na dualni ili *flat* model oporezivanja, stopa nezaposlenosti opadala znatno brže nego u onim zemljama koje su zadržale sintetički porez na dohodak.²⁸¹ Budući da je do smanjenja nezaposlenosti moglo doći i usled dejstva drugih faktora, pomenuti rezultati predstavljaju samo indiciju, dok se precizna ocena uticaja prelaska sa sintetičkog na dualni ili *flat* porez na dohodak na nivo nezaposlenosti može dati tek nakon odgovarajućeg ekonometrijskog testiranja.

Kako je većina zemalja Centralne i Istočne Evrope relativno skoro uvela *flat* porez na dohodak, broj ekonometrijskih studija usmerenih na analizu ostvarenih efekata takve poreske reforme na nezaposlenost je vrlo ograničen. Jedno od istraživanja, sprovedenih nakon stvarnog uvođenja *flat* poreza, odnosi se na Rusiju i pokazuje da je

²⁸¹ Većina zemalja Centralne i Istočne Evrope je *flat* porez na dohodak uvela nakon 2005. godine, dok je pre toga to učinilo svega nekoliko zemalja (Baltičke zemlje – 1994-1996. godine, Rusija – 2000. godine i Slovačka 2004. godine). Stoga nešto duže serije podataka o kretanju nezaposlenosti pre i nakon uvođenja *flat* poreza postoje samo za ovih nekoliko zemalja. Prema tim podacima, prosečno smanjenje stope nezaposlenosti nakon uvođenja *flat* poreza u ovih pet zemalja iznosi oko 37% (Letonija – 19%, Litvanija – 43%, Estonija – 46%, Rusija – 33% i Slovačka – 41%).

uvodjenje *flat* poreza na dohodak (2001. godine) dovelo do povećanja „verovatnoće zapošljavanja“.²⁸² Nasuprot tome, u Sloveniji je vršena *ex ante* procena efekata reforme poreza na dohodak na nezaposlenost, primenom numeričkog modela opšte ravnoteže (CGE modela). Rezultati tog istraživanja pokazuju da supstitucija postojećeg dualnog poreza na dohodak modelom *flat* oporezivanja ne bi generisala pozitivne efekte na nivo nezaposlenosti.²⁸³

Kada je reč o efektima prelaska sa sintetičkog na dualni model poreza na dohodak, podaci pokazuju da je u zemljama koje su takvu reformu sprovele zabeležen značajan pad nezaposlenosti u prethodnih 15 godina (za 46,2%, tj. za 5,2 p.p. u proseku). Međutim, to još uvek ne potvrđuje da je poreska reforma uticala na pomenuto znatno smanjenje nezaposlenosti, jer su u tim zemljama sprovedene i druge ekonomske reforme, koje su dovele do značajnog priliva investicija, ali može predstavljati indiciju o postojanju pozitivnog uticaja prelaska sa sintetičkog na dualni model oporezivanja na tražnju za radnom snagom i nezaposlenost. U prilog tome govore i rezultati jednog ekonometrijskog istraživanja sprovedenog u Nemačkoj, prema kojima bi prelazak sa sintetičkog na dualni model poreza na dohodak u dugom roku doveo do rasta tražnje za radnom snagom za 1,1 p.p. Kako je stopa nezaposlenosti u Nemačkoj pozitivna, ocenjuje se da bi se za približno isti iznos smanjila i nezaposlenost.²⁸⁴

Iako su rezultati istraživanja u pogledu uticaja promene modela oporezivanja dohotka građana na tražnju za radom i nezaposlenost divergentni i uslovljeni brojnim drugim institucionalnim faktorima i cikličnim kretanjima privrede, opšti je zaključak da snižavanje poreskog opterećenja rada može doprineti povećanju tražnje za radom i smanjenju stope nezaposlenosti, ali da su dometi reforme poreza na dohodak u tom pogledu ograničeni, jer on često predstavlja tek manji deo ukupnog poreskog klina, dok veći deo čine doprinosi za socijalno osiguranje. Stoga bi reforma fiskalnog tretmana zarada koja bi imala za cilj povećanje zaposlenosti trebalo da obuhvati i doprinose za socijalno osiguranje.

²⁸² Duncan, D., et. al. (2009)

²⁸³ Majcen, B., et. a. (2007). Takođe vidi i: Staehr, K.(2008)

²⁸⁴ „Dual Income Tax – A Proposal for Reforming Corporate and Personal Income Tax in Germany“. 2008. *ZEW Economic Studies Series Vol. 39*

1.5 Uticaj alternativnih modela poreza na dohodak na štednju, investicije i privredni rast

Analiza uticaja poreske politike na dinamiku privrednog rasta pretpostavlja prethodno specificiranje determinanti rasta. S tim u vezi, u okviru teorije privrednog rasta ima nekoliko različitih modela, kao što su Solovljev i različiti endogeni modeli privrednog rasta.

Osnovni Solovljev model privrednog rasta, zasnovan na pojednostavljenim pretpostavkama (egzogeni karakter faktora privrednog rasta, postojanje zatvorene privrede bez državnog sektora i dr.) podrazumeva da je obim proizvodnje u ekonomiji determinisan nivoom ponude rada i kapitala. Solovljev model polazi od toga da je nivo kapitala određen nivoom štednje i investicija u zemlji, koje su pak egzogeno determinisane. Istovremeno kretanje ponude rada određeno je stopom rasta stanovništva. Polazeći od datih pretpostavki, Solovljev model objašnjava uticaj promena u nivou ponude faktora proizvodnje na nivo same proizvodnje. Iako se u osnovnom Solovljevom modelu polazi od pretpostavke da je ukupna faktorska produktivnost konstantna, u njegovoj proširenoj verziji se ova pretpostavka napušta, tako da ukupan obim proizvodnje predstavlja funkciju kapitala, rada i tehničkog progresa, za koji se takođe smatra da je egzogenog karaktera. Fundamentalni nedostatak Solovljevog modela ogleda se u tome što on samo objašnjava razlike u nivou proizvodnje, pri čemu se smatra da je privredni rast determinisan faktorima egzogenog karaktera, bez uzimanja u obzir efekata javnih politika na štednju i investicije, te uticaja štednje i investicija na tehnološki progres i sl.²⁸⁵ S obzirom na postojanje tehnološkog progresa, ekonomije obima i rasta populacije (ponude rada), koji su u stvarnosti u znatnoj meri endogeni, a empirijski podaci pokazuju da utiču na privredni rast, zaključuje se da egzogeni modeli rasta ipak ne obezbeđuju adekvatno objašnjenje stvarnosti. Zbog toga je većina savremenih istraživanja zasnovana na endogenim modelima privrednog rasta, od kojih se u empirijskim istraživanjima najčešće koristi Romerov, Lukasov i AK model. Romerov model se zasniva na stavu da je tehnološki progres osnovni pokretač održivog, dugoročnog rasta proizvodnje po zaposlenom, pri čemu je tehnološki progres u znatnoj meri uslovljen ulaganjima u istraživanje i razvoj. Lukasov model privrednog rasta zasnovan je na pretpostavci da

²⁸⁵ Gartner, M. (2006)

javne politike i institucije imaju direktan i značajan uticaj na dugoročan privredni rast.²⁸⁶ Slično tome, AK model takođe privredni rast tretira kao endogen ($Y_t = A_t K_t$), pri čemu obim proizvodnje predstavlja funkciju tehnologije (A) i kapitala (K), što implicira postojanje konstantne marginalne produktivnosti kapitala. Shodno tome, dokle god je prirast kapitala veći od njegove amortizacije, postoje pretpostavke za trajni privredni rast. Iz toga proizilazi da stopa prinosa na kapital i stopa štednje direktno utiču na nivo privrednog rasta.

Pitanje uticaja javnog sektora i javnih politika na privredni rast je ambivalentno. S jedne strane se nalazi tvrdnja da postojanje javnog sektora pozitivno utiče na privredni rast, kroz obezbeđenje javnih dobara i korekciju neefikasnosti tržišnih mehanizama. S druge strane, sprovođenje tih aktivnosti podrazumeva uvođenje poreza, pri čemu se distorzivno delovanje poreza smatra faktorom negativnog uticaja javnog sektora na privredni rast.²⁸⁷ Da li će ukupan (neto) efekat postojanje javnog sektora i sprovođenje javnih politika na dinamiku privrednog rasta biti pozitivan ili negativan zavisi od njegove veličine, strukture (na prihodnoj i rashodnoj strani) i efikasnosti. Procena karaktera i kvantifikacija uticaja javnog sektora na privredni rast pitanje je empirijske analize. Ovo pitanje bilo je predmet brojnih ekonometrijskih istraživanja, koja su često dolazila do divergentnih zaključaka u pogledu uticaja javnog sektora (merenog učešćem javnih rashoda u BDP-u) na privredni rast. Međutim, zajednički zaključak je da dinamika privrednog rasta u dugom roku primarno zavisi od institucija i javnih politika koje kreiraju poslovno okruženje, među kojima se po svom značaju ističu oni segmenti javnih politika koji utiču na formiranje fizičkog i ljudskog kapitala (kroz obrazovanje).²⁸⁸ Pored istraživanja koja se bave pitanjem ukupnog uticaja javnih politika na privredni rast, brojna su i ona koja su fokusirana na analizu izolovanog uticaja poreske politike. U tom pogledu, zajednički je zaključak da efekti poreskog sistema na privredni rast zavise od njegove distorzivnosti, u smislu da je stepen distorzivnosti poreskog sistema negativno korelisan sa dinamikom privrednog rasta.²⁸⁹ Pri tome do razlike u pogledu stepena distorzivnosti dolazi usled razlike u pogledu visine ukupnog poreskog tereta, kao i strukture tog tereta.²⁹⁰

²⁸⁶ Lucas, E. (1988)

²⁸⁷ Widmalm, F. (2001)

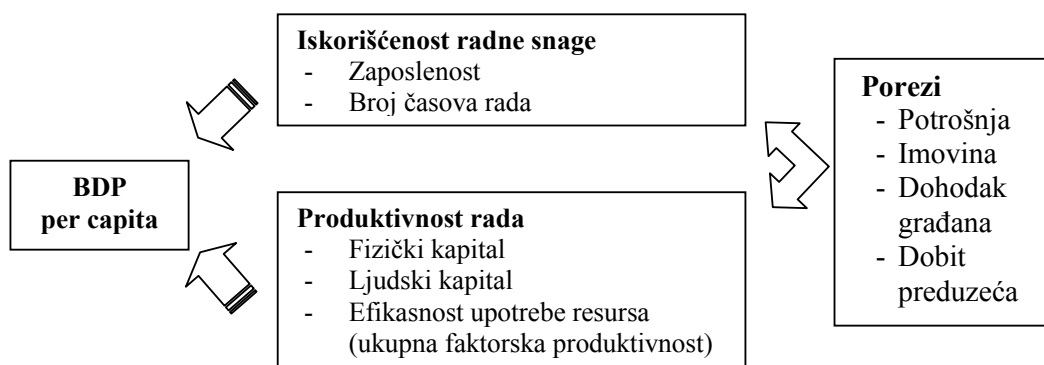
²⁸⁸ Vidi: Hall, R., et. al. (1999)

²⁸⁹ Easterly, W. (1993)

²⁹⁰ Vidi: Arnold, J. (2008)

Kada je reč o uticaju visine ukupnog poreskog opterećenja (merenog učešćem poreskih prihoda u BDP-u) na privredni rast, rezultati empirijskih istraživanja su donekle divergentni. Tako u određenom broju ekonometrijskih istraživanja nije utvrđen statistički značajan uticaj visine poreskog opterećenja na privredni rast.²⁹¹ Međutim, većina novijih istraživanja ipak upućuje na zaključak o postojanje negativnog uticaja visine ukupnog poreskog opterećenja na dinamiku privrednog rasta.²⁹² Tako se u jednom od tih istraživanja navodi da je rast prosečne ponderisane poreske stope za 10 procentnih poena u poslednjih 35 godina u zemljama OECD uticao na smanjenje stope rasta BDP-a u tim zemljama za oko 0,5% godišnje, što na dugi rok može dovesti do značajne razlike u pogledu nivoa razvijenosti.²⁹³

Rezultati empirijskih istraživanja u vezi sa uticajem strukture poreskog sistema na privredni rast su u znatno manjoj meri različiti. Većina istraživanja upućuje na zaključak da različiti poreski oblici imaju različit intenzitet distorzivnog delovanja, te se stoga i njihov uticaj na privredni rast razlikuje.



Dijagram 1. Uticaj poreza na determinante privrednog rasta

Izvor: Johansson, A., et. al. (2008)

Potrošnja, dohodak fizičkih lica, dobit preduzeća i imovina predstavljaju četiri osnovna predmeta oporezivanja. Porezi na pomenute predmete oporezivanja utiču na privredni rast kroz efekte na promenu iskorišćenosti radne snage i produktivnosti rada. Uticaj poreza na iskorišćenost radne snage se ogleda u njihovim uticaju na stopu zaposlenosti i broj časova rada. S druge strane, uticaj poreske politike na produktivnost rada se ostvaruje kroz njen uticaj na priliv, odliv i akumulaciju fizičkog

²⁹¹ Vidi: Agell, J., et. al. (1997) i Koester, B., et. al. (1989)

²⁹² Vidi: Barro, R. (1991)

²⁹³ Leibfritz, W., et. al. (1997), str. 10.

kapitala, kao i kroz uticaj na ulaganje u ljudski kapital (obrazovanje) i efikasnost upotrebe raspoloživih resursa. Iako je iz perspektive funkcionisanja javnog sektora bitan ukupan iznos poreskih prihoda, a ne i njegova struktura, iz perspektive distorzivnog delovanja različitih poreza i njihovog različitog uticaja na privredni rast, struktura poreskog sistema je izrazito bitna, što je potvrđeno i rezultatima brojnih empirijskih istraživanja. S obzirom na intenzitet distorzivnog delovanja na ekonomsko ponašanje, smatra se da najveći negativan efekat na privredni rast ima porez na dobit preduzeća, jer negativno utiče na investicije. Nešto manji, ali takođe izrazito negativan uticaj na privredni rast ima i porez na dohodak građana, jer visoke progresivne poreske stope utiču negativno i na iskorišćenost radne snage i na produktivnost rada (pre svega ulaganje u ljudski kapital). Tu se posebno ističe negativan uticaj poreza na dohotke od kapitala, koji je značajan zbog velike mobilnosti kapitala. Porezi na potrošnju, iako mogu biti distorzivni, imaju znatno manje negativno dejstvo na privredni rast, jer ne destimulišu štednju, dok je negativan uticaj poreza na imovinu najmanji.²⁹⁴ Shodno tome, zaključuje se da promena strukture poreskog sistema, kroz smanjenje poreza na dobit preduzeća i dohodak građana, i povećanje poreza na potrošnju i imovinu može pozitivno uticati na stopu privrednog rasta.²⁹⁵

Budući da postoji saglasnost o tome da je uticaj poreza na dohodak građana na privredni rast znatan, relevantno postaje pitanje teorijske utemeljenosti mehanizma tog uticaja. Prema teoriji optimalnog oporezivanja, razlikuju se dve grupe osnovnih performansi poreza na dohodak – efikasnost i pravičnost. Pri tome se pod efikasnošću podrazumeva uticaj ovog poreza na spremnost pojedinca da radi, na odluku o broju časova rada, na spremnost da štedi, investira, preuzima preduzetnički rizik, ulaže u svoje obrazovanje i sl. Shodno tome, može se zaključiti da prema teoriji optimalnog oporezivanja porez na dohodak utiče praktično na obe grupe determinanti privrednog rasta (iskorišćenost radne snage i produktivnost rada), pri čemu je ocena intenziteta tog uticaja na pojedinačne determinante stvar empirijske analize.

²⁹⁴ Sveobuhvatan pregled teorijskih i empirijskih analiza uticaja pojedinačnih poreskih oblika na privredni rast dat je u OECD (2010).

²⁹⁵ Vidi: Johansson, A., et. al. (2008) i Kneller, R., et. al. (1999)

1.5.1 Uticaj poreza na dohodak od kapitala na štednju i investicije

Klasični, neoklasični i savremeni modeli privrednog rasta uzimaju kapital kao jedan od osnovnih faktora privrednog rasta. Politika oporezivanja dohotka građana može uticati na kapitalnu osnovu privrednog rasta preko efekata na štednju i investicije. Taj uticaj se najdirektnije ostvaruje preko oporezivanja dohotka od kapitala. Da bi se utvrdio uticaj režima poreza na dohodak od kapitala na privredni rast, potrebno je analizirati vezu između (i) nivoa investicija i dinamike privrednog rasta, (ii) nivoa štednje i nivoa investicija i (iii) sistema poreza na dohodak od kapitala i nivoa privatne štednje.

Kada je reč o vezi između investicija i privrednog rasta, metodom panel analize na primeru velikog broja razvijenih zemalja ocenjena je statistički značajna, visoka, pozitivna veza između odnosa investicija u kapitalnu opremu prema BDP-u i ukupne faktorske produktivnosti, dok je korelacija između ulaganja u građevinske objekte i privrednog rasta daleko manja.²⁹⁶

Nivo investicija je opredeljen iznosom raspoloživih sredstava (štednjom), očekivanom stopom rasta proizvodnje, stepenom iskorišćenosti postojećih kapaciteta i drugim faktorima. Tradicionalni, tzv. Maršal-Milov pogled na odnos između štednje i investicija insistira na stavu da rast štednje dovodi do pada kamatnih stopa (usled povećanja ponude novca), a što dovodi do rasta investicija, jer veći broj projekata postaje isplativ. U tom kontekstu, štednja bi se mogla smatrati bitnim pokretačem investicija i privrednog rasta. U makroekonomskim modelima štednja se definiše kao zbir štednje privrede (profit i amortizacija), štednje građana i štednje države. Veliki broj empirijskih istraživanja potvrđuje postojanje visoke, pozitivne veze između nivoa štednje i nivoa investicija. Jedno od seminalnih istraživanja na tu temi je pokazalo da je ta elastičnost blizu jedinici (Felstajn-Horoka pristup).²⁹⁷ Međutim, dalja istraživanja su pokazala da ocena veze između štednje i investicija ne može biti uniformna za sve države, već da zavisi od specifičnih karakteristika pojedinačnih država, kao što su veličina i nivo razvijenosti. Tako se konstatuje da u proseku koeficijent elastičnosti između nivoa štednje i investicija u slučaju manjih zemalja i zemalja u razvoju umeren (i iznosi oko 0,6) nego kod razvijenih i većih zemalja gde je visok (0,85-

²⁹⁶ De Long, J. (1993)

²⁹⁷ Feldstein, M., et. al. (1980)

0,98).²⁹⁸ Bez obzira na intenzitet povezanosti štednje i investicija, zajednički zaključak svih istraživanja je da rast štednje dovodi do rasta investicija. Na temelju takvih rezultata, često se navodi zaključak da rast štednje pozitivno utiče na privredni rast. Noviji teorijski pristupi (kao što je model preklapajućih generacija) ističu dvosmernu povezanost štednje i privrednog rasta. Tako prema ovom konceptu fizička lica prilagođavaju svoju tekuću potrošnju očekivanom nivou dohotka u budućnosti, pa stoga viša (očekivana) stopa privrednog rasta dovodi do smanjenja štednje.²⁹⁹ Osim toga, postoje i brojni pokušaji da se pozitivna veza između štednje i privrednog rasta objasni ne samo pozitivnim uticajem štednje na rast već i obrnuto, polazeći od toga da dinamičniji privredni rast dovodi do rasta dohotka i posledično i do rasta štednje. Neka od istraživanja idu čak toliko daleko da tvrde da se pomenuta pozitivna veza u potpunosti duguje uticaju privrednog rasta na štednju.³⁰⁰ Shodno prethodno navedenom, preovlađujući stav u savremenoj ekonomskoj teoriji je da je odnos između štednje, investicija i privrednog rasta pozitivan, ali da je taj odnos često dvosmeran, tj. da neretko štednja predstavlja i posledicu, a ne samo determinantu privrednog rasta.

Nakon što je konstatovano da nivo štednje utiče pozitivno na nivo investicija i da je pozitivno korelisan sa dinamikom privrednog rasta, relevantno postaje pitanje odnosa između režima poreza na dohodak građana od kapitala i nivoa privatne štednje. Uvođenje ili povećanje poreza na prinos od štednje (kamatu, dividendu, kapitalne dobitke i sl.) dovodi do smanjenja stope neto prinosa (po odbitku poreza), pri čemu stepen smanjenja prinosa, tj. prevaljivanja poreskog tereta, zavisi od elastičnosti štednje u odnosu na ostvarene neto prinose. Uticaj smanjenja prinosa po odbitku poreza na nivo štednje predstavlja rezultantu delovanja efekta dohotka i efekta supstitucije. Tako uvođenje poreza na dohodak od štednje menja relativnu cenu sadašnje potrošnje u odnosu na buduću. Povećanje stope prinosa po odbitku poreza ekvivalentno je nekompensovanom smanjenju cene buduće potrošnje, što dovodi do rasta štednje, i *vice versa*. Reč je o efektu supstitucije koji dovodi do odlaganja potrošnje, tj. povećanja štednje. S druge strane, efekat dohotka dovodi do povećanja potrošnje i u sadašnjem i u budućem trenutku, na taj način smanjujući štednju. Koji će od ova dva efekta prevagnuti u konkretnoj zemlji, predstavlja pitanje na koji je

²⁹⁸ Pregled rezultata brojnih empirijskih istraživanja vidi u: Chakrabarti, A. (2006)

²⁹⁹ Vidi: Schmidt-Hebel, K., et. al. (1994)

³⁰⁰ Vidi: Schmidt-Hebel, K., et. al. (1994)

moguće odgovoriti tek na osnovu empirijske analize. U dosadašnjim empirijskim istraživanjima za različite zemlje preovladava zaključak da povećanje stope prinosa po odbitku poreza dovodi do povećanja štednje, i obrnuto.

Jedan od najvećih elemenata privatne štednje su depoziti građana u bankama. Uticaj visine poreza na dohodak građana od kamata na nivo štednje se u većini istraživanja procenjuje na indirektan način, preko obračuna elastičnosti štednje u odnosu na kamatnu stopu. Ovaj uticaj u znatnoj meri zavisi od mobilnosti kapitala, koja dovodi do toga da investitori svuda ostvaruju isti neto prinos, uvećan za premiju po osnovu rizika zemlje. Nakon što se proceni kamatna elastičnost bankarskih depozita, uz pretpostavku o delimičnom ili potpunom prevaljivanju poreza na kamatu na deponente, moguće je proceniti i uticaj visine poreza na dohodak od kamate na nivo štednje. Pitanje kamatne elastičnosti štednje predmet je brojnih empirijskih istraživanja. Bez obzira na razlike u metodološkom pristupu oceni kamatne elastičnosti štednje, gotovo sva empirijska istraživanja su došla do zaključka da je elastičnost štednje u odnosu na nivo kamatne stope pozitivna i umerena.³⁰¹ Osim toga, uočava se da elastičnost međunarodne mobilnosti bankarskih depozita u odnosu na visinu poreza na dohodak od štednje tokom vremena znatno opada, te se ocenjuje da elastičnost štednje u odnosu na visinu stope poreza na dohodak od kamata iznosi svega između -0,03 i -0,035.³⁰² Tako prema rezultatima istraživanja porez na dohodak utiče na štednju indirektno, preko promene efektivne kamatne stope. Povećanje poreza na dohodak od kapitala smanjuje stopu neto prinosa na štednju, što dovodi do smanjenja štednje. Dobijeni rezultati se objašnjavaju činjenicom da su stope poreza na dohodak od kamate u periodu od 1983. do 2000. godine u državama članicama Banke za međunarodna poravnanja znatno opale, sa preko 50% (1983.) na oko 30% (2000. godine), te da je došlo do pada prekograničnog seljenja depozita motivisanog poreskim razlozima. Osim toga, u većini razvijenih zemalja su kamatne stope na bankarske depozite relativno niske, pa je posledično i varijacija u visini poreskog opterećenja te vrste dohotka na nivo raspoloživog dohotka manje značajna.

Iako je nivo elastičnosti štednje stanovništva u odnosu na režim oporezivanja dohotka od kapitala relativno nizak, kumulativni efekti promene fiskalnog opterećenje dohodaka od štednje na nivo štednje u dovoljno dugom roku ipak mogu biti relativno

³⁰¹ Pregled rezultata empirijskih istraživanja kamatne elastičnosti štednje vidi u: Bernheim, D. (1999)

³⁰² Huizinga, H. (2004)

značajni, tim pre jer štednja stanovništva predstavlja značajan deo ukupne nacionalne štednje. Većina novijih istraživanja uticaja različitih režima poreza na dohodak građana na dinamiku privrednog rasta fokusirana je na utvrđivanje i analizu dugoročnih efekata oporezivanja dohotka od rada na privredni rast. S tim u vezi, smatra se da je pitanje oporezivanja dohotka od kapitala relativno značajno, naročito u širem kontekstu koji bi obuhvatao i pravičnost u oporezivanju, te mogućnosti/podsticaje za poresku evaziju, kroz prekvalifikaciju dohotka od rada u dohodak od kapitala (u slučaju znatno blažeg oporezivanja dohotka od kapitala).

1.5.2 Uticaj poreza na dohodak od rada na privredni rast

Porez na dohodak od rada utiče na dinamiku privrednog rasta preko delovanja na rad kao determinantu rasta. Tako porez na dohodak utiče na oba mehanizma preko kojih rad utiče na privredni rast: na iskorišćenost radne snage, ali i na produktivnost rada (što se ostvaruje pre svega preko uticaja na ulaganja u ljudski kapital). Ukoliko je celokupan dodatni teret poreza na dohodak prevaljen na poslodavca, kroz povećanje bruto zarade i ukupnih troškova rada, onda porez na dohodak negativno utiče na tražnju za radnom snagom, tj. stopu zaposlenosti. Slično, ako korist po osnovu smanjenja poreza na dohodak ostvaruju poslodavci, kroz smanjenje ukupnog troška rada, to će dovesti do povećanja tražnje za radnom snagom i povećanja zaposlenosti. Tako rezultati panel istraživanja sprovedenog u zemljama OECD pokazuju da bi sniženje poreskog klina za 10 p.p. u proseku dovelo do rasta stope zaposlenosti za iznos od 3,7 p.p., tj. do smanjenja nezaposlenosti za 1,1 do 5,5 p.p.³⁰³ Alternativno, ako teret poreza na dohodak snose zaposleni, onda ovaj porez negativno utiče na spremnost lica da rade (tj. na broj časova rada). Empirijska istraživanja su pokazala da stopa zaposlenosti zavisi od visine prosečne stope poreza na dohodak, dok intenzivna ponuda rada zavisi od marginalne poreske stope.³⁰⁴ Osim toga, porez na dohodak utiče na stopu privrednog rasta preko delovanja na stopu akumulacije fizičkog kapitala (štednju), na ulaganje u ljudski kapital (obrazovanje), kao i na spremnost pojedinca na preuzimanje preduzetničkog rizika.

Intenzitet uticaja poreza na dohodak na navedene determinante privrednog rasta zavisi kako od visine poreza na dohodak, tako i od njegove progresivnosti. Rezultati brojnih

³⁰³ Vidi: Johansson, A., et. al. (2008), Scarpetta, et. al. (1996), Elmeskov, et. al. (1998), Nickell, et. al. (1999) i (2003), Daveri, et. al. (2000), Thimas, S. (2008)

³⁰⁴ Vidi: Johansson, A., et. al. (2008) i Radulescu, D., et. al. (2004)

empirijskih istraživanja pokazuju da se negativan uticaj poreza na dohodak na dinamiku privrednog rasta intenzivnije ostvaruje preko progresivnosti sistema poreza na dohodak, nego preko same visine poreskog opterećenja.³⁰⁵ Tako rezultati jednog istraživanja pokazuju da regresioni koeficijent koji objašnjava negativni uticaj učešća poreza na dohodak u ukupnim poreskim prihodima na privredni rast iznosi -0,027, dok je regresioni koeficijent uz progresivnost sistema poreza na dohodak -0,822.³⁰⁶ To znači da, *ceteris paribus*, povećanje učešća poreza na dohodak u ukupnim poreskim prihodima za 1% dovodi do smanjenja dugoročne stope rasta BDP za oko 0,03%, dok povećanje progresivnosti (merene odgovarajućim indeksima) za 1% dovodi do smanjenja dugoročne stope rasta za 0,8%. Iako se ovo smanjenje ne čini velikim na godišnjem nivou, kumulativni efekti na dugi rok bili bi veliki. To znači da je uticaj progresivnosti poreza na dohodak na privredni rast višestruko veći od uticaja visine poreskog opterećenja. Ovakvi rezultati se objašnjavaju činjenicom da progresivni sistem poreza ima znatan negativni uticaj na ponudu radne snage, kao i na ulaganje u obrazovanje (ljudski kapital), jer nesrazmerno obara stopu prinosa na rad i stopu prinosa na ulaganje u (naročito visoko) obrazovanje. Osim toga, progresivne poreske stope smanjuju stopu neto prinosa na preuzeti preduzetnički rizik, te stoga deluju destimulativno na preuzimanje istog. Iako teorijski posmatrano progresivni sistem poreza na dohodak može imati negativni uticaj i na akumulaciju fizičkog kapitala (obarajući stopu neto prinosa na štednju/investicije), ocenjuje se da je uticaj progresivnog poreza na dohodak na privredni rast preko ove determinante rasta znatno manji u odnosu na uticaj koji se ostvaruje preko drugih navedenih determinanti.³⁰⁷ Zbog toga je većina istraživanja usmerenih na utvrđivanje i kvantifikaciju uticaja sistema poreza na dohodak na privredni rast fokusirana na efekte oporezivanja dohotka od rada na iskorišćenost radne snage, ulaganje u ljudski kapital i ukupnu faktorsku produktivnost.

U savremenim istraživanjima uticaj progresivnosti poreza na privredni rast se meri preko tzv. Bartikovog koeficijenta poreske elastičnosti (*Bartik's Tax Elasticity Estimation*), koji predstavlja pokazatelj procentualne promene realnog BDP-a, do koje dolazi usled promene progresivnosti poreza za jedan procenat.³⁰⁸ Empirijska

³⁰⁵ Vidi: Padovano, F., et al. (2002), OECD (2010) i Arnold, J. (2008)

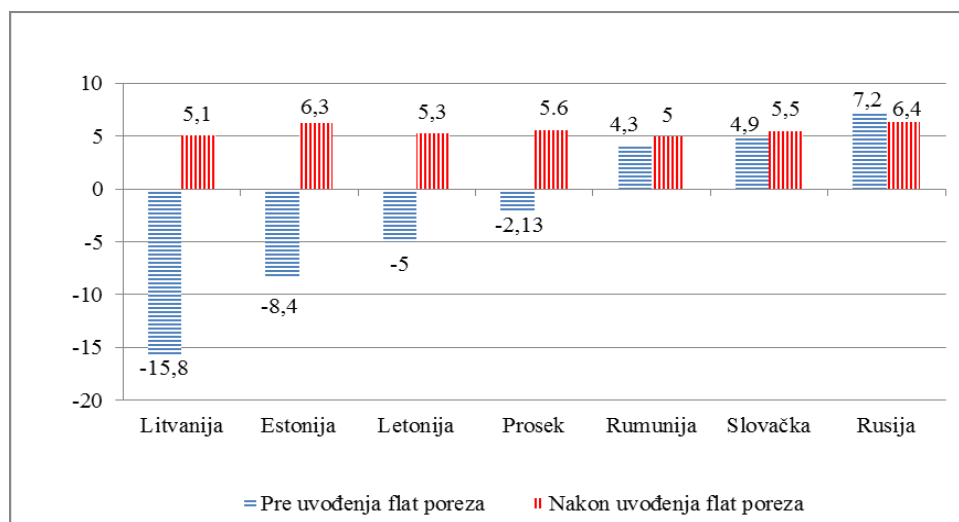
³⁰⁶ Widmalm, F. (2001)

³⁰⁷ Vidi: Widmalm, F. (2001) i Arnold, J. (2008)

³⁰⁸ Vidi: Bartik, T. (1991)

istraživanja za zemlje OECD pokazuju da se Bartikov koeficijent poreske elastičnosti u ovim zemljama kreće u rasponu od -0,037 (u Danskoj) do -0,18 u Meksiku, pri čemu prosečna vrednost za sve zemlje OECD iznosi -0,103.³⁰⁹ To znači da povećanje progresivnosti poreskog sistema za 1% dovodi do smanjenja stope rasta BDP-a za 0,103%. Iz toga se zaključuje da u dugom roku povećanje progresivnosti poreza na dohodak za 10% može znatno da utiče na nivo proizvodnje dobara i usluga u toj zemlji.

U jednom od prethodnih poglavlja je pokazano da je progresivnost poreza na dohodak (merena Kakvanijevim indeksom) najveća u slučaju primene dualnog modela oporezivanja (0,31), dok je kod sintetičkog poreza nešto manja (0,29), a u slučaju primene *flat* modela oporezivanja dohotka najmanja (0,21). Polazeći od pomenute negativne elastičnosti privrednog rasta u odnosu na nivo progresivnosti poreskog sistema, moglo bi se zaključiti da je *flat* porez na dohodak najpovoljniji sa aspekta uticaja na privredni rast (jer je najmanje progresivan), dok je dualni porez na dohodak takođe povoljniji od sintetičkog, ali ipak manje efikasan u odnosu na *flat* model, te da bi te razlike u dugom roku mogle biti značajne.



Grafikon 31. Prosečne stope rasta BDP u periodu od tri godine pre i nakon uvođena *flat* poreza na dohodak u zemljama Istočne Evrope (u %)

Izvor: Prema Heath, A. (2006)

U prilog ovakvom zaključku govore i podaci o stopama rasta BDP-a u šest zemalja Istočne Evrope u periodu od tri godine pre i tri godine nakon prelaska sa

³⁰⁹ Jensen, T. (2008)

sintetičkog/dualnog na *flat* porez na dohodak (Grafikon 31). Tako je šest posmatranih zemalja pre uvođenja *flat* poreza na dohodak ostvarivalo prosečnu stopu rasta od - 2,13%, dok je u periodu od tri godine nakon poreske reforme ostvarena prosečna stopa rasta BDP-a od 5,6% godišnje. Međutim, kako je uvođenje *flat* poreza na dohodak često predstavljalo deo šireg paketa poreskih reformi i kako su se u ovim zemljama istovremeno odvijale i druge društveno-ekonomske reforme, a takođe je i reč o periodu snažne ekspanzije svetske privrede, na osnovu prikazanih podataka je teško precizno i pouzdano proceniti izolovani doprinos prelaska na *flat* model oporezivanja dohotka privrednom rastu. Iako je od trenutka uvođenja *flat* poreza na dohodak u zemljama Istočne Evrope prošlo nedovoljno vremena, zbog čega nema relevantnih ekonometrijskih analiza, prve procene ukazuju da je efekat uvođenja *flat* poreza na dohodak na privredni rast pozitivan. Tako je u jednoj studiji procenjeno da prelazak na *flat* porez na dohodak u Slovačkoj implicira povećanje godišnje stope rasta BDP-a za 0,2% do 0,5% u dugom roku.³¹⁰ To znači, da bi u periodu od 20 godina kumulativni pozitivan efekat prelaska na *flat* porez na dohodak u Slovačkoj, pod ostalim nepromenjenim uslovima iznosio oko 10% BDP. Usled rezultata ostvarenih u zemljama u tranziciji, kao i zbog teorijske utemeljenosti pretpostavke o pozitivnom uticaju prelaska na *flat* model poreza na dohodak na privredni rast, ovo pitanje je predmet brojnih empirijskih istraživanja i u razvijenim zemljama. Tako veći broj istraživanja sprovedenih u SAD pokazuje da bi prelazak na neku formu *flat* modela poreza na dohodak dovelo do rasta BDP *per capita* u rasponu od 1,04 do 1,06 procentnih poena godišnje, što bi u periodu od npr. 20 godina dovelo do značajne razlike u nivou BDP.³¹¹ Jedno od istraživanja sprovedeno za sve zemlje članice OECD pokazuje da bi prelazak na *flat* porez na dohodak dovelo do kumulativnog rasta BDP-a u dugom roku u proseku za 9,16%.³¹² Najveći efekat na privredni rast (rast BDP-a od preko 10%) bio bi ostvaren u Mađarskoj (17,8%), Japanu, Grčkoj, Švajcarskoj, Australiji, Irskoj, SAD i Kanadi, dok bi najmanji efekat bio zabeležen u Švedskoj, Islandu (jer Island već primenjuje određenu formu *flat* poreza) i na Novom Zelandu (3,9%).

³¹⁰ Krajčir, Z., et. al. (2005). O efektima primene *flat* poreza na privredni rast, vidi i: Stokey, N., et. al. (1995)

³¹¹ Upoređi: Jorgensen, D., et. al. (1997) i Pecorino, P. (1994)

³¹² Jensen, T. (2008)

Shodno prethodno navedenom, zaključuje se da se pozitivan efekat na privredni rast može ostvariti smanjenjem bilansnog značaja poreza na dohodak, naročito kroz smanjenje poreza na izrazito mobilne osnovice kao što je dohodak od kapitala (uz povećanje poreza na potrošnju i imovinu), te kroz smanjenje stepena njegove progresivnosti. U tom smislu se ocenjuje da je primena umerenog *flat* poreza na dohodak u proseku podsticajnija za privredni rast od primene sintetičkog ili dualnog modela oporezivanja. Međutim, ako se kao ciljna funkcija uzima društveno blagostanje, a ne samo dohodak (privredna aktivnost), onda je relevantno i pitanje distributivnih efekata ovih modela oporezivanja, pri čemu su u tom pogledu sintetički i dualni model poreza na dohodak superiorniji. Različitom parametrizacijom određenog modela poreza na dohodak mogu se dobiti različiti bilansni i distributivni efekti (npr. *flat* porez sa visokom poreskom stopom i visokim neoporezivim iznosom može biti bilansno izdašniji i progresivniji od nekog dualnog ili sintetičkog modela oporezivanja). Shodno tome, prethodne ocene o uticaju različitih modela poreza na dohodak na privredni rast su uslovne i u velikoj meri zavisne od parametrizacije konkretnog modela oporezivanja dohotka.

2. Troškovi administriranja i efikasnost naplate alternativnih modela poreza na dohodak fizičkih lica

Neposredni cilj oporezivanja odnosi se na prikupljanje odgovarajućeg (neto) iznosa poreskih prihoda. Dizajn poreskog oblika, tj. podešavanje njegovih osnovnih elemenata utiče na visinu poreskih prihoda direktno, ali i indirektno, preko uticaja na intenzitet bihevioralnog reagovanja poreskih obveznika, koje se ogleda u promeni odluka o radu i štednji, preuzimanju rizika, te odluka o izbegavanju plaćanja poreza i poreskoj evaziji. Tako promena bitnih elemenata poreskog oblika, koja za posledicu ima usložnjavanje poreskog sistema i povećanje koristi poreskog obveznika od poreske evazije utiče na povećanje troškova administriranja porezima, što negativno utiče na nivo neto poreskih prihoda. Sva četiri principa oporezivanja, definisanih od strane Adama Smita povezana su sa troškovima primene poreza od strane poreskog obveznika i troškovima administriranja poreza od strane države, na direktan ili indirektan način. S tim u vezi, smatra se da visoki troškovi primene poreza od strane poreskog obveznika dovode do gubitka blagostanja (zbog angažovanja resursa), povećanja poreske evazije, distorzija u ekonomskom odlučivanju (u smislu proizvodnje i investiranja), rasta deficita, narušavanja pravičnosti u oporezivanju i usporavanja privrednog rasta.³¹³ Za efikasno upravljanje ovim troškovima u cilju njihove minimizacije potrebno je definisati instrumente za merenje troškova oporezivanja. U savremenoj teoriji oporezivanja, sveobuhvatnom merom troškova oporezivanja smatra se granični trošak efikasnosti sredstava (eng. *Marginal Efficiency Costs of Funds - MECF*), koji se definiše kao iznos smanjenja agregatnog dohotka lica po svakoj novčanoj jedinici poreskih prihoda, do kojeg dolazi po osnovu granične promene određenog elementa poreza.³¹⁴ Inicijalno se pretpostavlja da promena određenog elementa poreza dovodi do rasta poreskih prihoda za iznos T . Međutim, nakon što se u obzir uzme i efekat promene poreske politike na promenu ponašanja poreskog obveznika usmerenu na smanjenje poreske obaveze, neto poreski prihod države iznosiće MR .³¹⁵ Stoga je društveni trošak po osnovu prikupljanja poreskih prihoda u iznosu od MR jednak iznosu $(T-MR)/MR$. Međutim, pošto će

³¹³ Chattopadhyay, S. et. al. (2002)

³¹⁴ Slemrod, J. i Yitzhaki, S. (1996)

³¹⁵ Promena ponašanja može da se odvija u formi poreske evazije, izbegavanja plaćanja poreza ili promene strukture dohotka ili potrošnje.

društveni troškovi izgubljenog poreskog prihoda verovatno biti manji od teorijski maksimalnog zbira privatnih troškova, društveni trošak sredstava se može zapisati u formi $\gamma(T - MR) + MR$, gde γ predstavlja društveni trošak po novčanoj jedinici izgubljenog poreskog prihoda.³¹⁶ Stoga $\gamma(T - MR)$ predstavlja granični višak tereta po osnovu oporezivanja (MEB). Međutim, u ukupne društvene troškove oporezivanja treba uključiti i granične troškove primene poreza od strane poreskog obveznika (MCC). Da bi se utvrdila vrednost graničnog troška efikasnosti sredstava, potrebno je ukupne društvene troškove oporezivanja uporediti sa neto prihodom države od oporezivanja (NMR) koji je jednak razlici prihoda od poreza koji država ostvari (MR) i troškova naplate poreza od strane države (a). Stoga, se granični trošak efikasnosti sredstava (MECF), koji predstavlja širi koncept od čistog gubitka, zapravo obračunava na sledeći način:³¹⁷

$$MECF = \frac{\gamma(T - MR) + MCC + MR}{MR - a} = \frac{MEB + MCC + MR}{NMR} \quad (2.1)$$

Koeficijent MECF će imati vrednost veću od jedinice u situaciji kada je postojeća poreska politika optimalna, tj. kada svako odstupanje od postojeće situacije dovodi do rasta troškova primene poreza ili čistog gubitka.

Iz navedenog se zaključuje da je za sveobuhvatnu analizu finansijskih performansi određenog poreza, potrebno u obzir uzeti kako direktne bilansne efekte, tako i troškove primene i administriranja poreza, te gubitak blagostanja do kojeg dolazi usled poreske evazije. U nastavku će biti izvršena komparativna analiza finansijskih performansi alternativnih modela poreza na dohodak, uključujući njihove direktne bilansne efekte, troškove primene poreza od strane poreskog obveznika, troškove naplate poreza od strane države, kao i troškove koji nastaju po osnovu poreske evazije, budući da neto finansijske performanse predstavljaju rezultatnu svih prethodno navedenih efekata.

³¹⁶ Zbog činjenice da će bihejvioristička reakcija poreskog obveznika verovatno biti manja od maksimalne (npr. kada poreski obveznik izbegava plaćanje dela poreza ili ne prijavljuje uopšte svoj dohodak).

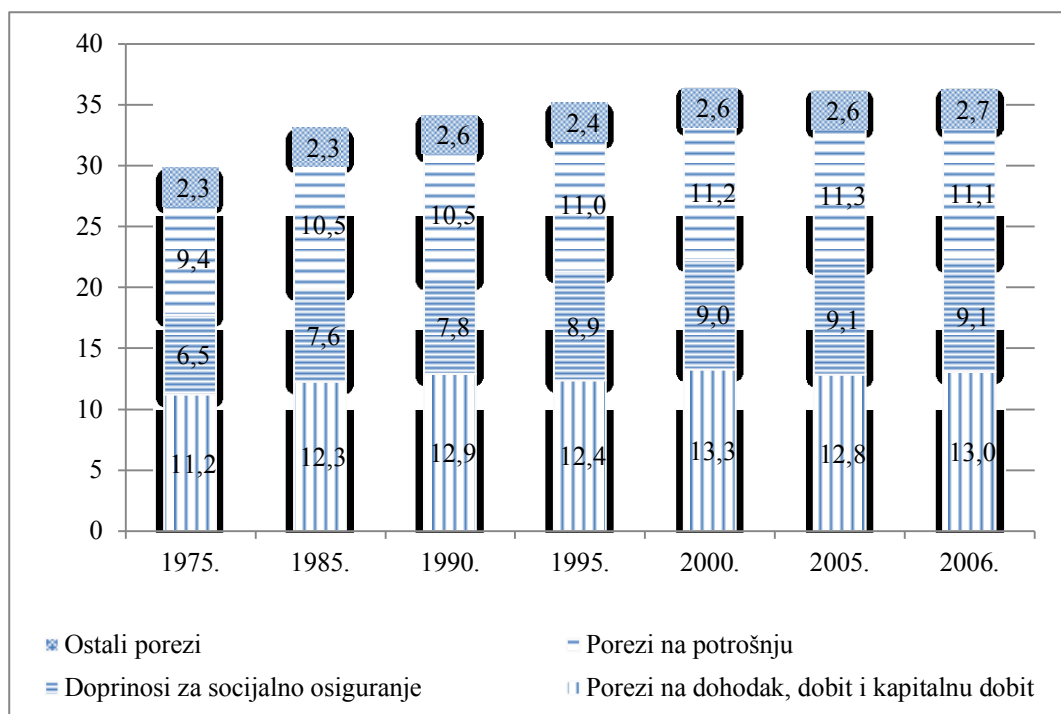
³¹⁷ Vidi: Slemrod, J. i Yitzhaki, S. (1996)

2.1 Bilansni značaj alternativnih modela poreza na dohodak u evropskim zemljama u tranziciji i relevantnim razvijenim zemljama

Podaci o visini poreskih prihoda razvijenih zemalja – članica OECD ukazuju da su u prethodne tri decenije poreski sistemi ovih zemalja menjani na način koji je za prioritet imao realizaciju fiskalnog cilja oporezivanja, tj. povećanje bilansne izdašnosti poreza, budući da je u tom periodu došlo do rasta javnog sektora. Iako je namera bila da se obezbedi smanjenje javnih rashoda, u tom periodu je došlo do smanjenja državne intervencije, ali i do rasta rashoda na socijalno osiguranje, tako da do smanjenja ukupne veličine javnog sektora u ovim državama nije došlo. U periodu od 1965. do 1985. javni sektor snažno raste, nakon čega se taj rast prvo usporava, a zatim prelazi u stagnaciju. Zbog toga je u periodu od 1975. do 2006. godine ukupan iznos poreskih prihoda u ovim zemljama porastao za 6,5 p.p. BDP-a (sa 29,4% na 35,9% BDP-a), pri čemu je u periodu od 2000. godine zabeležena stagnacija u tom pogledu. U zemljama u tranziciji (novim članicama EU), ne postoji toliko duga serija uporedivih podataka o relativnoj visini poreskih prihoda, već se raspoloživi podaci odnose uglavnom na period od 1995. godine. Tako je u ovim zemljama u periodu od 1995. godine zabeležen relativan pad ukupnih poreskih prihoda u odnosu na BDP, koji se objašnjava potrebom ovih zemalja da kroz smanjenje ukupnog fiskalnog opterećenja kreiraju povoljniji investicioni i poslovni ambijent.

S obzirom da se fiskalni cilj oporezivanja definiše na nivou poreskog sistema kao celine, relativni doprinos pojedinačnih poreskih oblika ostvarenju tog cilja zavisi i toga na koji način pojedinačni poreski oblici utiču na realizaciju drugih ekonomskih ciljeva. Tako su u razvijenim zemljama, pored osnovnog fiskalnog cilja, elementi i pravci reformi poreskog sistema prevashodno određeni i njihovim uticajem na privredni rast i raspodelu dohotka. Stoga je u zemljama OECD u prethodne tri decenije pored relativnog rasta poreskih prihoda zabeležena i promena njihove strukture.

Tako je u posmatranom periodu došlo do pada učešća prihoda od poreza na dohodak građana, pre svega usled sniženja najviših marginalnih poreskih stopa. Istovremeno, došlo je do značajnog porasta relativnog značaja prihoda od socijalnih doprinosa, čime su u znatnoj meri anulirani pozitivni efekti sniženja stopa poreza na dohodak na ponudu/traznju radne snage i privredni rast.



Grafikon 32. Visina i struktura poreskih prihoda u zemljama OECD (% BDP-a)

Izvor: Prema „OECD Revenue Statistics 2009“

Rast prihoda od doprinosa predstavlja posledicu povećanja broja korisnika tih prava (zbog starenja stanovništva), proširenja prava iz socijalnog osiguranja (kvalitetnija zdravstvena zaštita i sl.) i poskupljenja zdravstvenih usluga. Iako je u posmatranom periodu došlo do sniženja zakonskih stopa poreza na dobit (prosečna zakonska stopa poreza na dobit u zemljama OECD je snižena sa 47% u 1981. godini na 27,6% u 2007. godini)³¹⁸, bilansni značaj poreza na dobit je porastao zbog redukovanja poreskih olakšica i povećanja ukupne mase profita preduzeća. Kretanje prihoda od poreza na potrošnju u posmatranom periodu bilo je divergentno. Tako su prihodi od opštih poreza na potrošnju (npr. PDV) i ekoloških poreza relativno porasli, dok je relativan značaj prihoda od specifičnih poreza na potrošnju (akcize) opao. Prihodi od poreza na imovinu u posmatranom periodu nisu zabeležili značajniju promenu u pogledu svog relativnog značaja.

Opisane i očekivane promene u poreskim sistemima razvijenih zemalja najvećim delom su usmerene na smanjenje poreskog opterećenja faktora proizvodnje (rada i kapitala) uz povećanje poreza na potrošnju. Razlog za ovakvu orijentaciju nalazi se u pretpostavci da prekomponovanje poreskog opterećenja sniženjem direktnih uz

³¹⁸ Vidi: Johansson, A., et. al. (2008)

povećanje indirektnih poreza deluje podsticajno na privredni rast i zaposlenost, što naročito dolazi do izražaja u uslovima globalizacije svetske privrede. Ova tvrdnja je bila predmet brojnih pokušaja empirijske verifikacije. Iako su rezultati različitih istraživanja često delimično divergentni, ipak u većem broju njih se potvrđuje da bi sniženje poreza na dohodak uz povećanje poreza na potrošnju delovalo podsticajno na privredni rast. Tako se procenjuje da bi smanjenje prihoda od poreza na dohodak i socijalnih doprinosa za 1% BDP-a uz povećanje prihoda od indirektnih poreza za isti iznos uticalo na rast BDP-a od 0,7% do 1%.³¹⁹

Adekvatnim podešavanjem osnovnih elemenata poreza moguće je u različitim modelima oporezivanja dohotka ostvariti približno iste bilansne efekte, pri čemu će u zavisnosti od karakteristika primenjenog modela dati bilansni efekat biti ostvaren uz odgovarajuću cenu u pogledu pravičnosti i ekonomske efikasnosti. Iako je fiskalni cilj oporezivanja dohotka u grupi primarnih ciljeva, razlike u pogledu relativnog bilansnog značaja ovog poreskog oblika u različitim zemljama upućuju na zaključak da su se te zemlje pri oblikovanju poreza na dohodak rukovodile principom balansiranja između obezbeđenja poreskih prihoda sa jedne, i minimiziranja distorzivnih efekata sa druge strane, uz obezbeđenje zadovoljavajućeg stepena pravičnosti u oporezivanju.

Podaci prikazani u Tabeli 14. pokazuju da je bilansni značaj poreza na dohodak građana u proseku najveći (oko 11,2% BDP-a) u zemljama koje primenjuju neku vrstu dualnog ili (polu)sintetičkog modela oporezivanja, da je u zemljama koje primenjuju sintetički porez na dohodak bilansni efekat u proseku nešto manji (8,4% BDP-a), dok je u zemljama sa *flat* modelom oporezivanja bilansni značaj ovog poreskog oblika znatno manji (oko 3,3% BDP-a). Posmatrano prema strukturi prihoda od poreza na dohodak, zaključuje se da je porez na dohodak od rada znatno bilansno značajniji od poreza na dohodak od kapitala (od šest do 15 puta, u zavisnosti od modela poreza na dohodak). Poredak posmatranih modela oporezivanja prema bilansnoj izdašnosti poreza na dohodak od rada jednak je njihovom redosledu prema ukupnim prihodima od poreza na dohodak. Kada je pak reč o bilansnim efektima poreza na dohodak od kapitala u zemljama koje primenjuju alternativne modele poreza na dohodak, redosled je različit nego kod poreza na dohodak od rada. Naime, u pogledu poreza na dohodak od kapitala, bilansni efekat u zemljama sa sintetičkim

³¹⁹ Vidi: Fanitini, M. (2006) i Arnold, J. (2008)

modelom oporezivanja je duplo veći (1,2% BDP-a) nego u zemljama sa dualnim porezom (0,6% BDP-a), dok je u zemljama sa *flat* porezom na dohodak, bilansni efekat poreza na dohodak od kapitala znatno manji (0,3% BDP-a).

Kako se odgovarajući bilansni efekat može ostvariti u svakom od tri alternativna modela oporezivanja dohotka, za utvrđivanje njihove neto bilansne efikasnosti, potrebno je u analizu uključiti i koeficijent bilansne produktivnosti, koji se definiše kao iznos prihoda države po osnovu poreza na dohodak građana (izražen kao procenat BDP-a), podeljen sa prosečnom ponderisanom stopom poreza na dohodak. Ovaj indikator pokazuje koliko poreskih prihoda (kao % BDP) generiše svaki dodatni procentni poen stope poreza na dohodak. Ovaj pokazatelj ukazuje da se relativno najveći iznos dodatnih poreskih prihoda po osnovu povećanja stope poreza na dohodak za jedan procentni poen može ostvariti u sistemu *flat* oporezivanja, nešto manji u slučaju dualnog (polusintetičkog), a najmanji kod sintetičkog modela poreza na dohodak. Dati rezultati upućuju na zaključak da je *flat* porez na dohodak relativno efikasniji u smislu bilansnih performansi u odnosu na sintetički ili dualni, iako sintetički i dualni model oporezivanja odbacuju veću ukupnu masu poreskih prihoda. Relativno veća bilansna efikasnost *flat* modela oporezivanja u odnosu na alternativna rešenja rezultat je eliminacije nestandardnih odbitaka, a moguće i manje sklonosti ka poreskoj evaziji koja predstavlja rezultat smanjenja progresivnosti i najviših graničnih poreskih stopa.³²⁰

Na osnovu prethodnih, teorijskih razmatranja i empirijskih analiza može se zaključiti da razlike u pogledu bilansnih performansi alternativnih modela poreza na dohodak mogu biti uzrokovane strukturnim i parametarskim faktorima, o čemu će u nastavku biti više reči.

³²⁰ O bilansnim efektima prelaska na *flat* porez na dohodak u Rusiji, vidi: Ivanova, A., et. al. (2005)

Tabela 14. Prihodi od poreza na dohodak građana u zemljama EU¹

<i>Država</i>	<i>Poreski prihodi kao % BDP-a</i>			<i>Koeficijent produktivnosti PDG²</i>
	<i>Dohodak od rada</i>	<i>Dohodak od kapitala</i>	<i>Ukupno</i>	
Francuska	6,7	1,0	7,7	0,07
Velika Britanija	8,8	1,9	10,7	0,30
Nemačka	8,6	0,6	9,2	0,13
Irska	6,8	1,8	8,6	0,23
Španija	6,1	1,2	7,3	0,18
Luksemburg	6,1	1,3	7,4	0,26
Italija	10,0	1,4	11,4	0,24
Grčka	4,0	0,7	4,7	0,13
<i>Prosek za zemlje sa sintetičkim PDG</i>	7,1	1,2	8,4	0,19
Danska	24,8	0,4	25,2	0,33
Švedska	13,8	1,1	14,9	0,28
Holandija	7,8	-0,6	7,2	0,14
Belgija	11,8	0,6	12,4	0,27
Austrija	9,0	1,1	10,0	0,21
Portugal	4,8	0,8	5,7	0,15
Finska	12,2	1,0	13,2	0,18
Mađarska	6,6	0,6	7,2	0,21
Poljska	4,7	0,4	5,1	0,08
<i>Prosek za zemlje sa dualnim ili (polu)sintetičkim PDG</i>	10,6	0,6	11,2	0,21
Estonija	5,7	0,3	6,0	0,08
Letonija	6,6	0,1	6,7	0,25
Litvanija	5,8	0,3	6,1	0,45
Slovačka	2,5	0,1	2,6	0,14
Češka	3,9	0,1	4,0	0,27
Bugarska	3,0	0,15	3,1	0,30
Rumunija	2,5	0,9	3,4	0,22
<i>Prosek za zemlje sa flat PDG</i>	3,0	0,3	3,3	0,23

1) Prosek za period 2006-2008. god.

2) Iznos prihoda države po osnovu poreza na dohodak građana kao procenat BDP-a, podeljen sa prosečnom ponderisanom stopom poreza na dohodak

Izvor: Obračun i obrada autora³²¹

³²¹ Na osnovu podataka preuzetih iz "Taxation Trends in the European Union 2009" i Fiscal Reform and Economic Governance web site (www.fiscalreform.net)

2.1.1 Uticaj strukturnih faktora na bilansnu izdašnost alternativnih modela poreza na dohodak

Veliki broj teorijskih i empirijskih analiza pokazuje da je uticaj strukturnih faktora na bilansnu izdašnost određenog poreskog oblika izražen, dok se u nekima od tih istraživanja čak tvrdi da je taj uticaj dominantan. Prema tim stavovima, od strukturnih faktora najizraženiji uticaj imaju nivo razvijenosti, struktura BDP, stepen otvorenosti privrede kao i institucionalni faktori.³²²

Tako, kada je reč o uticaju nivoa razvijenosti na bilansni značaj pojedinačnih poreskih oblika, empirijski podaci pokazuju da je u razvijenim zemljama udeo poreza na dohodak u ukupnim poreskim prihodima veći nego u manje razvijenim zemljama, tj. da je relativna veličina prihoda od poreza na dohodak pozitivno korelisana sa nivoom razvijenosti, pre svega usled veće stope zaposlenosti i dohotka po zaposlenom, u ovim zemljama. Kada je pak reč o uticaju strukture BDP po izvorima i upotrebi, na nivo poreskih prihoda, smatra se da najizraženiji uticaj učešća poljoprivrede u ukupnom obimu proizvodnje, pri čemu je taj uticaj negativan.³²³ Tako se u empirijskim istraživanjima ocenjuje da povećanje učešća sektora poljoprivrede u BDP-u za 1 p.p. dovodi do smanjenja nivoa poreskih prihoda za 0,4%.³²⁴ To se objašnjava činjenicom da se promet znatnog dela poljoprivrednih proizvoda vrši u neformalnom sektoru ili koristi za ličnu potrošnju, što erodira osnovicu za obračun i poreza na potrošnju i poreza na dohodak.

Osim toga, procenjuje se da je nivo poreskih prihoda određen i stopom nezaposlenosti. Tako veća stopa nezaposlenosti implicira manji nivo oporezivih dohodaka i potrošnje, te posledično i manji iznos relevantnih makroekonomskih poreskih osnovica.

Takođe se ocenjuje da je uticaj stepena otvorenosti privrede na nivo poreskih prihoda pozitivan, tj. da povećanje stope uvoza kao procenat BDP-a za jedan procentni poen dovodi do rasta ukupnih poreskih prihoda za 0,15%, i to pre svega po osnovu rasta prihoda od poreza na potrošnju (PDV, akciza i carina), koji se plaćaju prilikom uvoza. Osim toga, uvoz dobara je relativno lako oporezovati, tj. mogućnost za poresku evaziju je manja nego kod poreza na faktore proizvodnje. Sa druge strane, rast uvoza

³²² Vidi: Gupta, A. (2007)

³²³ Izraženije učešće poljoprivrede u ukupnoj proizvodnji je karakteristično za manje razvijene zemlje.

³²⁴ Vidi: Gupta, A. (2007)

u odnosu na izvoz implicira smanjenje zaposlenosti u zemlji, što negativno utiče na prihode od poreza na dohodak građana i doprinosa. Ipak, empirijska istraživanja pokazuju da je u uslovima kada je izvoz znatno veći od uvoza, bilansna izdašnost celokupnog poreskog sistema manja, nego u obrnutom slučaju, jer je pozitivan efekat na rast prihoda od poreza na rad, po osnovu rasta zaposlenosti nedovoljan da kompenzuje pad prihoda od poreza na potrošnju, do kojeg dolazi jer je izvoz oslobođen poreza na potrošnju.

Istovremeno, od institucionalnih faktora najznačajniji uticaj na nivo poreskih prihoda imaju nivo korupcije i struktura poreskog sistema. Dok je uticaj zastupljenosti korupcije na nivo poreskih prihoda negativan, rezultati empirijskih istraživanja pokazuju da je nivo poreskih prihoda u proseku veći u zemljama koje se relativno više oslanjaju na poreze na potrošnju, nego u onima koje se oslanjaju na poreze na faktore proizvodnje.³²⁵ Razlog za to se nalazi u pomenutoj činjenici da je mogućnost poreske evazije kod poreza na potrošnju manja, ali i zbog toga što smanjenje poreza na faktore proizvodnje pozitivno utiče na privredni rast, što dovodi do širenja poreske osnovice u dugom roku.

Uticaj pomenutih strukturnih faktora na bilansne efekte oporezivanja potvrđuju i podaci o relativnoj visini prihoda od alternativnih modela poreza na dohodak, prikazani u Tabeli 14. Tako je u zemljama koje primenjuju *flat* porez na dohodak nivo razvijenosti (meren BDP-om *per capita*) relativno manji, a stopa nezaposlenosti veća nego u zemljama koje primenjuju sintetički ili dualni model, pri čemu je učešće poljoprivrede u BDP-u veće. Kako se i kod poreza na dohodak od kapitala ocenjuje da je uticaj strukturnih faktora na nivo poreskih prihoda veći od uticaja parametarskih faktora, relativno manji bilansni efekat oporezivanja dohotka od kapitala u zemljama sa *flat* porezom na dohodak u odnosu na druge zemlje, objašnjava se pre svega relativno manjom stopom štednje u ovim zemljama (Centralne i Istočne Evrope), ali i nižom stopom poreza na ovu vrstu dohodaka.³²⁶

³²⁵ Vidi: Gupta, A. (2007)

³²⁶ U prilog tome govori i podatak da je u empirijskim istraživanjima ocenjeno da je štednja stanovništva umereno elastična u odnosu na visinu poreza na dohodak od kamata. Vidi: Huizinga, H., et. al. (2004)

2.1.2 Uticaj parametarskih faktora na bilansni efekat alternativnih modela poreza na dohodak

Kada je o parametarskim faktorima reč, visina poreskih stopa, tj. ukupnog poreskog opterećenja i stepen progresivnosti predstavljaju ključne determinante bilansne izdašnosti poreza.

Tabela 15. Rangiranje modela poreza na dohodak prema bilansnoj izdašnosti, poreskom opterećenju dohotka od rada i stepenu progresivnosti

	<i>Bilansni značaj</i>	<i>Prosečno poresko opterećenje na dohodak od rada</i>	<i>Progresivnost</i>
Sintetički	2.	2.	2.
Dualni	1.	1.	1.
<i>Flat</i>	3.	3.	3.

Izvor: Obračun i obrada autora³²⁷

S tim u vezi, uočava se potpuna podudarnost u pogledu rangiranja alternativnih modela poreza na dohodak prema kriterijumu bilansne izdašnosti i visine prosečnog poreskog opterećenja dohotka od rada. Tako su u proseku poreske stope i relativni bilansni efekat najviši u zemljama sa dualnim modelom poreza, zatim u zemljama sa sintetičkim konceptom oporezivanja dohotka, a najniži u zemljama sa *flat* poreskom strukturom. Iz toga proizilazi da postoji potencijal za povećanje bilansne izdašnosti *flat* poreza na dohodak kroz povećanje poreskih stopa do određenog nivoa.

Kada je reč o stepenu progresivnosti, kao što je u prethodnim poglavljima navedeno, ona je relativno viša u zemljama sa dualnim i sintetičkim porezom, a nego u zemljama sa *flat* porezom na dohodak. U teorijskoj i empirijskoj literaturi se tvrdi da je korelacija između stepena progresivnosti poreza i njegove bilansne izdašnosti pozitivna, što potvrđuju i podaci prikazani u Tabeli 15. Tako je progresivnost poreza na dohodak (merena Kakvanijevim indeksom) najveća kod dualnog poreza, nešto manja kod sintetičkog, a znatno manja kod *flat* poreza, što koincidira sa poretkom ovih modela oporezivanja u pogledu bilansne izdašnosti. S druge strane, u zemljama sa *flat* porezom na dohodak i bilansna izdašnost i nivo progresivnosti su znatno manji nego u druge dve grupe zemalja. Iako protivnici progresivnog oporezivanja dohotka najčešće kao argument navode negativne efekte na ponudu faktora proizvodnje i poresku evaziju, za koje navode da bi doveli do pada poreskih prihoda, prethodno

³²⁷ Rangiranje izvršeno na osnovu rezultata navedenih u Tabeli 14.

navedeni rezultati ipak pokazuju da su takve tvrdnje iako teorijski utemeljene, ipak preuveličane, i da povećanje progresivnosti poreza na dohodak može unaprediti njegovu bilansnu uzdašnost.

2.1.3 Bilansni efekti prelaska sa sintetičkog na dualni ili flat porez na dohodak

Iako između zemalja Centralne i Istočne i zemalja Zapadne i Severne Evrope postoji znatna razlika u pogledu strukturnih determinanti bilansne izdašnosti, i dizajn modela oporezivanja dohotka takođe predstavlja bitan uzrok razlike u bilansnoj izdašnosti ovog poreza. Upravo zbog bitnih razlika u pogledu strukturnih faktora, teško je izolovati uticaj modela oporezivanja dohotka na relativni nivo poreskih prihoda, naročito ako se krene od pretpostavke da se u svakom režimu oporezivanja, adekvatnim podešavanjem elemenata poreza može ostvariti bilo koji bilansni efekat. Međutim, kako je nekoliko zemalja Severne Evrope krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina XX veka prešlo sa sintetičkog na dualni porez na dohodak, a veliki broj zemalja Centralne i Istočne Evrope u poslednjih petnaest godina prešlo sa sintetičkog na *flat* model oporezivanja, ove promene se mogu smatrati nekom vrstom prirodnog eksperimenta za analizu uticaja modela oporezivanja dohotka na nivo poreskih prihoda od tog poreza, tim pre jer je u većini slučajeva poreska reforma inicijalno bila dizajnirana kao prihodno neutralna.

Tabela 16. Bilansni efekti prelaska na dualni porez na dohodak građana

	Godina uvođenja (t)	Prihodi od poreza na dohodak (% BDP-a)	
		Prosek (t-1, t-2, t-3)	Godina t
Danska	1987.	23,1	24,2
Švedska	1991.	20,2	16,7
Finska	1992.	15,2	14,6
Norveška	1993.	10,8	10,1
Prosek		17,3	16,4

Izvor: Obračun autora na osnovu podatak preuzetih iz *OECD Statistics Database*

Osnovni elementi reforme poreza na dohodak sprovedene krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina XX veka u skandinavskim zemljama bili su: širenje poreske osnovice (kroz ukidanje (ne)standardnih odbitaka) i uvođenje jedinstvene stope poreza na dohodak od kapitala, uz zadržavanja progresivnih stopa poreza na dohodak od rada, pri čemu su one blago smanjene. Ovakva poreska reforma u proseku

je dovela do relativnog pada prihoda od poreza na dohodak (pad zabeležen u tri od četiri države) sa 17,3% nad 16,4% BDP-a. Kako su se u tom periodu neke od ovih zemalja suočavale sa recesionim tendencijama, a u nekima od njih je došlo i do promene u nivou apsorpcionog jaza što je od uticaja na nivo i strukturu poreskih prihoda, bez uzimanja u obzir ovih okolnosti nije moguće utvrditi doprinos same poreske reforme relativnom padu poreskih prihoda. Međutim, ocenjuje se da je promena relativnog nivoa poreskih prihoda u značajnoj meri rezultat smanjenja fiskalnog opterećenja dohotka od rada (u cilju promovisanja zapošljavanja) i smanjenja fiskalnog opterećenja dohotka od kapitala (u cilju destimulisanja odliva kapitala). Takođe, istraživanja pokazuju da je ukidanje (ili ograničavanje) prava na odbitak rashoda kamata od poreske osnovice znatno suzilo prostor za poresku arbitražu (domaćinstva su do tada često pozajmljivala sredstva i to ulagala u nabavku trajnih dobara, umesto da nabavku finansiraju iz sopstvenih izvora, upravo zbog prava na odbitak rashoda kamate), što je pozitivno uticalo na nivo poreskih prihoda. Osim toga, sniženje stope poreza na dohodak od kapitala dodatno je umanjilo poreske rashode od ove poreske olakšice. Tako ostvarene uštede na poreskim rashodima iskorišćene su delimično za finansiranje sniženja marginalnih stopa poreza na dohodak od rada. Usled ostvarenih ušteda na poreskim rashodima, kao i usled pozitivnog uticaja sniženja stope poreza na dohodak od kapitala, većina skandinavskih zemalja je zabeležila rast prihoda od poreza na dohodak od kapitala nakon uvođenja jedinstvene (niže) stope poreza na ovu vrstu dohotka.³²⁸

Kada je reč o bilansnim efektima prelaska sa sintetičkog na *flat* model oporezivanja dohotka, podaci o nivou prihoda od poreza na dohodak građana u zemljama Centralne i Istočne Evrope, u godini pre poreske reforme i u godini otpočinjanja primene *flat* poreza na dohodak, pokazuju da je u ovim zemljama prihod od poreza na dohodak u proseku opao sa 5,42% BDP-a na oko 5,24% BDP-a.

Međutim, takva kretanja nisu bila ujednačena u svim zemljama, već je u tri (od deset) posmatranih zemalja prihod od poreza na dohodak porastao, dok je u preostalim sedam opao.³²⁹ Bilansni efekti prelaska na *flat* porez na dohodak zavisili su i od toga kako je

³²⁸ Vidi: Sorensen, P. B. (2009)

³²⁹ Pad prihoda od poreza na dohodak u pojedinim zemljama je bio planiran, jer je uvođenje *flat* poreza na dohodak predstavljalo deo šire poreske reforme usmerene na smanjenje direktnih poreza, na račun povećanja indirektnih poreza, kao što je bio slučaj u Rumuniji i Bugarskoj.

definisani fiskalni cilj poreske reforme, tj. da li je predviđeno da ona bude prihodno neutralna ili da dovede do promene bilansnog značaja ovog poreskog oblika.

Tabela 17. Bilansni efekti prelaska na flat porez na dohodak građana

	Godina uvođenja (t)	Prihodi od poreza na dohodak (% BDP-a)	
		Prosek (godina t-1, t-2, t-3) ¹	Prosek (godina t, t+1)
Estonija	1994.	8,5	8,3
Letonija	1994.	5,4	5,4
Litvanija	1994.	5,0	5,6
Rusija	2001.	2,4	2,9
Ukrajina	2003.	5,1	3,8
Slovačka	2004.	3,3	2,7
Rumunija	2005.	2,8	2,6
Island	2007.	14,5	14,5
Češka	2008.	4,4	3,7
Bugarska	2008.	2,8	2,9
Prosek		5,42	5,24

1) Zbog ograničene raspoloživosti, podaci za bivše sovjetske republike se odnose na godinu t-1, a za ostale zemlje podaci predstavljaju prosek za godine t-1, t-2, t-3

Izvor: Obračun autora na osnovu podataka preuzetih iz „*Taxation Trends in the European Union 2009*“ i Keen, M., et. al. (2008)

Osnovni elementi pomenute poreske reforme bili su širenje poreske osnovice (kroz ukidanje različitih (ne)standardnih odbitaka), znatno povećanje opšteg neoporezivog iznosa i zamena progresivne poreske skale jedinstvenom poreskom stopom, najčešće (osim u slučaju Litvanije i Letonije) nižom od najviše marginalne poreske stope u prethodnoj poreskoj skali. Uticaj navedenih elemenata poreske reforme na bilansnu izdašnost po izvorima bio je divergentan. Relativnom padu poreskih prihoda najviše je doprineo pad prihoda od oporezivanja dohotka od rada, dok je pad prihoda od poreza na dohodak od kapitala (u onim zemljama gde je taj pad zabeležen) bio znatno manji.

Kako je osnovni motiv prelaska na *flat* porez na dohodak bilo smanjenje fiskalnog opterećenja rada u cilju podsticanja zapošljavanja, pojednostavljenje poreskog sistema i unapređenje ekonomske efikasnosti (u smislu pozitivnog uticaja na ponudu rada, privredni rast i poresku evaziju), iz navedenih podataka se može zaključiti da očekivani pozitivni ekonomski efekti (širenja poreske osnovice i sniženja zakonske granične poreske stope) nisu bili dovoljni da u početnom periodu kompenzuju gubitak poreskih prihoda, do kojeg je došlo usled sniženja poreske stope i povećanja

neoporezivog iznosa.³³⁰ Međutim, kako je za ostvarenje pozitivnih efekata ovakve poreske reforme na ekonomsku efikasnost i privredni rast potrebno da prođe određeno vreme, konačnu ocenu efekata uvođenja *flat* poreza na dohodak na privredni rast i nivo poreskih prihoda biće moguće dati tek nakon što dovoljno duga serija podataka bude bila dostupna za veći broj zemalja. Podaci za zemlje koje su *flat* porez na dohodak uvele devedesetih godina XX veka ili početkom prve decenije XXI veka pokazuju da je u ovim državama nakon poreske reforme došlo do ubrzanja privrednog rasta. Takođe, u ovim zemljama je nivo prihoda od poreza na dohodak nakon poreske reforme iz godine u godinu rastao. Tako je u periodu od 4-5 godina nakon poreske reforme u ovim zemljama realni iznos prihoda od poreza na dohodak porastao u odnosu na godinu pre poreske reforme u rasponu od 4% u Slovačkoj do čak 32% u Letoniji, a rast prihoda od ovog poreza je zabeležen i u relativnom iznosu (kao % BDP).³³¹

Međutim, kako su u ovim zemljama paralelno sa poreskom sprovedene i druge društveno-ekonomske reforme, teško je oceniti izolovani doprinos poreske reforme ubrzanju privrednog rasta i rastu poreskih prihoda. Zbog toga, kao i zbog činjenice da za većinu zemalja sa *flat* porezom na dohodak ne postoje dovoljno duge serije podataka, još uvek nema ni relevantnih ekonometrijskih istraživanja kojima bi se testirala hipoteza da prelazak na *flat* porez na dohodak dovodi do povećanja ekonomske efikasnosti što nakon toga, u srednjem i dugom roku eventualno dovodi do relativnog rasta poreskih prihoda u odnosu na BDP, po ovom osnovu. Preliminarne analize za pojedine države koje su prešle na *flat* porez na dohodak pokazuju da taj pozitivan uticaj postoji, ali da njegov intenzitet nije veliki.

Iz prethodno navedenog se zaključuje da na bilansnu izdašnost poreza na dohodak utiču kako parametarski, tako i strukturni faktori, te da su u slučaju nepovoljnih strukturnih karakteristika mogućnosti za povećanje poreskih prihoda kroz parametarsku reformu ograničene. Stoga se ocenjuje da za zemlje na nižem nivou razvijenosti nije adekvatno insistiranje na znatnom povećanju bilansne izdašnosti poreza na dohodak u cilju izjednačavanja sa rezultatima u razvijenim zemljama, putem parametarske reforme (npr. povećanjem poreskih stopa ili pooštavanjem progresivnosti), budući da bi to imalo znatne negativne bihevioralne efekte uz

³³⁰ Vidi: Keen, M., et. al. (2008). Vidi i McGee, R. (2007)

³³¹ Stope obračunate od strane autora na osnovu podataka preuzetih iz „*Taxation Trends in the European Union, 2009*“

neizvesne bilansne performanse. Naime, takve promene bi verovatno imale negativan uticaj na ekonomsku efikasnost. Osim toga gornja granica bilansne izdašnosti poreza na dohodak u tim zemljama je ograničena pomenutim strukturnim faktorima. Takođe, reč je uglavnom o zemljama u kojima je nivo poreskog morala i efikasnosti naplate poreza od strane poreske administracije relativno nizak, zbog čega bi povećanje progresivnosti i poreskog opterećenja dovelo do rizika povećanja poreske evazije.

2.2 Troškovi administriranja alternativnih modela poreza na dohodak

Oporezivanje dovodi do smanjenja blagostanja obveznika, kako na direktan tako i indirektan način. Direktni troškovi oporezivanja odnose se na iznos poreske obaveze, dok indirektni troškovi oporezivanja obuhvataju: a) distorzivno dejstvo na ponašanje poreskih obveznika (čist gubitak), b) troškove primene poreskih propisa od strane poreskog obveznika (eng. *tax compliance costs*), c) troškove administriranja poreza od strane države, tj. troškovi naplate poreza (eng. *tax collection costs*).³³² Pored toga, pojedini autori u indirektno troškove oporezivanja uključuju i čist gubitak po osnovu poreske evazije i troškove po osnovu izbegavanja plaćanja poreza.³³³ Efikasno dizajnirana poreska politika ima za cilj prikupljanje određenog nivoa poreskih prihoda potrebnih za finansiranje funkcija javnog sektora, uz minimiziranje indirektnih troškova oporezivanja. S obzirom da je visina indirektnih troškova oporezivanja određena načinom na koji su podešeni osnovni elementi bitnih poreskih oblika, u nastavku će biti izvršena analiza visine, strukture i determinanti troškova primene poreskih propisa od strane poreskog obveznika (troškova primene poreza), kao i administrativnih troškova države u vezi sa naplatom poreza, u različitim modelima poreza na dohodak.

2.2.1 Troškovi primene poreza od strane poreskih obveznika

Pored standardnog *trade-off* odnosa između pravičnosti i efikasnosti, kod oblikovanja poreza na dohodak takav odnos postoji i između zahteva da sistem oporezivanja bude postavljen na način koji će smanjiti mogućnosti za izbegavanje plaćanja poreza, te zahteva da sistem bude relativno jednostavan za primenu od strane države i poreskih

³³² Vidi: Vaillancourt, F., et. al. (2008)

³³³ Slemrod, J. i Yitzhaki, S. (1996)

obveznika. U tom pogledu postoje stalne strateške i taktičke igre (u smislu teorije igara) između poreskih obveznika koji pokušavaju da iskoriste sve zakonom propisane mogućnosti za umanjenje svog poreskog tereta, i države koja nastoji da mogućnosti za to smanji. Stoga je često slučaj da zahtev za maksimiziranjem poreskih prihoda implicira usložnjavanje poreskih propisa u cilju smanjenja mogućnosti za poresku evaziju i izbegavanje plaćanja poreza, što dovodi do povećanja troškova administriranja poreza i troškova primene poreskih pravila od strane poreskih obveznika. Tako se neki sofisticirani predlozi iz teorije optimalnog oporezivanja (kao što je oporezivanje lica prema sposobnosti zarađivanja), u praksi ne mogu primeniti, zbog komplikovanosti i posledično visokih troškova primene.

Primena pravila oporezivanja vrši se kroz sprovođenje niza aktivnosti od strane poreskog obveznika, kao i od strane države. Ukupni društveni troškovi sprovođenja, tj. primene poreske politike determinisani su strukturom poreskog sistema, karakteristikama pojedinačnih poreskih oblika, strukturom dohotka, efikasnošću poreske administracije, stepenom primene informacionih tehnologija, nivoom poreskog morala i dr. Ti troškovi su raspodeljeni između poreskih obveznika i poreskih organa.

Troškovi primene poreza od strane poreskog obveznika predstavljaju troškove koje snosi poreski obveznik (fizičko lice, porodica, pravno lice) po osnovu doslednog ispunjavanja svih zahteva i pravila uvedenih poreskim propisima.³³⁴ Ukupan iznos troškova primene svih poreza zavisi od strukture poreskog sistema, kao i od samog dizajna pojedinačnih poreskih oblika. Prema empirijskim istraživanjima, visina troškova primene svih poreza je veća što se poreski sistem u većoj meri oslanja na porez na dohodak, a u manjoj meri na porez na potrošnju.³³⁵ Stoga, sniženje učešća direktnih poreza uz kompenzovanje gubitka poreskih prihoda kroz povećanje indirektnih poreza, *ceteris paribus*, dovodi do smanjenja ukupnih troškova primene poreza od strane poreskog obveznika. U poreskim sistemima razvijenih zemalja najveći deo ukupnih troškova primene svih poreza (preko polovine) nastaje po osnovu primene poreza na dohodak građana, iako oni u proseku čine oko jedne petine ukupnih poreskih prihoda u tim zemljama.³³⁶

³³⁴ Sandford, C. (1995)

³³⁵ Vidi: Kaplow, L. (1995)

³³⁶ Tako u SAD od procenjenih troškova primene svih poreza u iznosu od 225 milijardi dolara, čak 157 milijardi dolara se odnosi na troškove primene poreza na dohodak građana. Vidi: Hall, A. (1996)

Tabela 18. Troškovi primene poreza na dohodak od strane poreskog obveznika

<i>Država</i>	<i>Godina</i>	<i>% poreskih prihoda</i>
Australija	1995, 1997.	4 - 10,8%
Kanada	1989.	2,50%
Kanada	2005.	0,07-0,13%
SAD	2004.	1,20%
Španija	1992.	3,30%
Švedska	1990, 1994.	1 - 1,16%
Velika Britanija	1987.	3%

Izvor: Podaci preuzeti iz pregleda rezultata različitih empirijskih istraživanja prikazanih u Vaillancourt, F., et. al. (2008) i Chattopadhyay, S., et. al. (2002)

Troškovi poreskog obveznika po osnovu primene poreza na dohodak građana uključuju utrošak vremena (na obračun poreza, poresko planiranja, popunjavanje i podnošenje poreske prijave i plaćanje poreza), direktne novčane troškove u vezi sa navedenim aktivnostima (uključujući i naknade plaćene poreskim savetnicima), eventualni iznos mita, kao i psihološke troškove.³³⁷ Troškovi vremena čine najznačajniju stavku ukupnih troškova primene poreza. Tako prema novijim istraživanjima, troškovi vremena čine više od $\frac{3}{4}$ ukupnih troškova primene poreza na dohodak od strane poreskog obveznika (npr. u Kanadi oko 82% ukupnih troškova), dok se ostatak odnosi na direktne materijalne troškove.³³⁸

S obzirom da je jedan od ciljeva optimalnog dizajniranja poreskog sistema minimizacija troškova primene poreza od strane poreskog obveznika, pitanje determinanti odnosno faktora koji utiču na visinu ovih troškova se nameće kao fundamentalno. U teoriji oporezivanja postoji saglasnost da je složenost poreskog sistema (tj. određenog poreskog oblika) najbitnija determinanta visine troškova primene poreza. Osim toga, na visinu ovih troškova u određenoj meri utiče i stabilnost poreskog sistema, u smislu da česte promene poreskih propisa povećavaju indirektno troškove koje poreski obveznici snose. Budući da je složenost poreskih pravila glavni generator troškova primene poreza, da bi se precizno definisali faktori koji utiču na visinu ovih troškova potrebno je definisati faktore koji utiču na složenost određenog poreskog oblika. Tako prema McClureu, postoji pet osnovnih izvora složenosti

³³⁷ Prema nekim autorima, troškovi primene se mogu podeliti u dve velike grupe: diskrecione troškove (nastale u pokušaju poreskog obveznika, da poštujući pozitivne propise, plati što manje poreza) i nediskrecione troškove (nastale po osnovu ispunjavanja zakonom i drugim pravnim aktima propisanih pravila u vezi sa obračunom poreza, podnošenjem poreske prijave i izmirenjem poreske obaveze). Vidi: Slemrod, J., et. al. (1984)

³³⁸ Vaillancourt, F., et. al. (2008)

poreskog sistema a) pravila u vezi sa preciznim definisanjem stvarnog dohotka, b) odredbe u vezi sa poreskim olakšicama, c) pravila usmerena na smanjenje mogućnosti za zloupotrebu poreskih olakšica, d) karakter tranzitornih pravila koja se primenjuju u periodu prelaska sa „starih“ na „nova“ poreska pravila, e) odsustvo logičke koherentnosti poreskih propisa.³³⁹

Kada je reč o porezu na dohodak građana, empirijske analize potvrđuju opšte teorijske stavove, prema kojima glavne izvore složenosti ovog poreskog oblika predstavljaju pravila vezana za utvrđivanje dohotka (utvrđivanje iznosa dohotka i vremena njegovog nastanka), kao i pravila vezana za odobravanje poreskih olakšica (standardnih i nestandardnih odbitaka).³⁴⁰ Nekada su postupci utvrđivanja dohodaka toliko složeni i skupi da se odustaje od njihovog oporezivanja. Podaci za SAD pokazuju da je utrošak vremena u vezi sa obračunom poreza, popunjavanjem i podnošenjem poreske prijave i plaćanjem poreza lica koja koriste nestandardne odbitke (kod sintetičkog poreza na dohodak) u proseku oko dva puta veći nego kod lica koja takve olakšice ne koriste.³⁴¹ Osim toga, primena principa rezidentstva, tj. uključivanje svetskog dohotka u poresku osnovicu takođe u znatnoj meri usložnjava poreski postupak i povećava troškove primene poreza. Tako rezultati pojedinih istraživanja sprovedenih u SAD pokazuju da primena pravila u vezi sa oporezivanjem dohodaka iz inostranstva predstavlja značajnu komponentu troškova primene poreza na dohodak.³⁴² Nasuprot uvreženom mišljenju da su progresivne poreske stope takođe bitan izvor složenosti poreskih propisa, savremeni teorijski stavovi i rezultati empirijskih istraživanja potvrđuju da struktura poreskih stopa ne utiče značajno na složenost poreza na dohodak građana i troškove primene ovog poreza.³⁴³

Pomenuti faktori spadaju u grupu endogenih determinanti troškova primene poreza. Međutim, visina ovih troškova delimično je određena i drugim (egzogenim) faktorima, koji ne zavise od osobina poreskog sistema. Pitanje uticaja egzogenih

³³⁹ Chattopadhyay, S. et. al. (2002), str. 4.

³⁴⁰ Tako primena *cash flow* principa kod utvrđivanja vremena nastanka dohotka čini sistem oporezivanja dohotka znatno jednostavnijim u odnosu na obračunski princip. Vidi: Hall, A. (1996)

³⁴¹ Guyton, J., et. al. (2003)

³⁴² Vidi: Hall, A. (1995)

³⁴³ Vidi: Keen, M., et. al. (2008)

faktora bilo je predmet nekoliko ekonometrijskih analiza (u SAD, Kanadi i Indiji). Rezultati tih analiza upućuju na nekoliko bitnih zaključaka:³⁴⁴

- Troškovi primene poreza su znatno niži kod lica koja ostvaruju zaradu, nego kod samozaposlenih lica, jer u slučaju ostvarenja samo prihoda od zaposlenja u velikom broju slučajeva porez bude plaćen na izvoru, po odbitku (od strane poslodavca), tako da su dodatne obaveze samog poreskog obveznika manje. Tako lica koja ostvaruju prihod od samostalne delatnosti u proseku troše tri do četiri puta više vremena na regulisanje obaveza uvedenih poreskim propisima, nego lica koja ostvaruju zaradu.
- Ne postoji statistički značajna razlika u pogledu visine troškova primene poreza između lica različite starosti i pola.
- Lica koja koriste usluge poreskih savetnika u proseku troše manje vremena na ispunjavanje poreskih obaveza.
- Lica višeg nivoa obrazovanja u proseku imaju i (u apsolutnom iznosu) veće troškove primene poreza, ali se ta povezanost objašnjava činjenicom da sa rastom obrazovanja raste i nivo dohotka.
- Troškovi primene poreza od strane poreskog obveznika se smatraju regresivnim, jer je njihov rast sporiji od rasta dohotka. Regresivni karakter troškova primene poreza ocenjen je i u državama u kojima porez na dohodak ne predstavlja osnovni izvor poreskih prihoda, i u kojima je zbog manjeg stepena složenosti poreskog sistema broj godišnjih poreskih prijava znatno manji (u apsolutnom i relativnom iznosu) nego u SAD i drugim razvijenim državama

Tako su u Hrvatskoj, gde je u 2001. godini, na koju se analiza odnosi, primenjivan sintetički porez na dohodak, troškovi primene poreza bili relativno najveći za donje dohodne grupe (i iznose oko 1,2% dohotka stanovništva), dok za srednje i gornje dohodne grupe relativno opadaju, tako da kod najbogatijih lica ovi troškovi iznose manje od 0,2% njihovog dohotka, što svedoči o regresivnosti ovih troškova.³⁴⁵ Analiza dobijenih rezultata pokazuje da regresivnost troškova primene poreza u svim

³⁴⁴ Vidi: Slemrod, J., et. al. (1984), Chattopadhyay, S. et. al. (2002), Guyton, J., et. al. (2003) Evans, C. (2003)

³⁴⁵ Vidi: Blažić, H. (2004)

posmatranim državama, predstavlja posledicu strukture dohotka po dohodnim grupama, tj. činjenice da je dohodak od samostalne delatnosti i poljoprivrede relativno zastupljeniji među licima u donjim dohodnim grupama (prethodno je pokazano da ove vrste dohotka zahtevaju veće troškove primene poreza).

Shodno navedenom može se zaključiti da se sniženje troškova primene poreza od strane poreskog obveznika može se ostvariti pojednostavljenjem poreskog sistema, koje može biti trodimenzionalno: a) pojednostavljenje pravila oporezivanja, b) promena pravila oporezivanja na način koji bi onemogućio ili destimulisao sprovođenje komplikovanih procedura poreskog planiranja, c) pojednostavljenje administrativnih procedura u vezi sa oporezivanjem i unapređenje jasnosti i preciznosti poreskih propisa, kako bi potrebe za dodatnim tumačenjem bile minimizirane.

Pojednostavljenje pravila u vezi sa oporezivanjem dohotka građana, koje predstavlja centralni mehanizam smanjenja troškova primene poreza, može se postići na sledeće načine:

- Primenom gotovinskog principa pri utvrđivanju vremena nastanka dohotka;
- Reformom sistema poreskih olakšica. Smanjenje troškova primene poreza na dohodak preko reforme sistema poreskih olakšica moguće je postići na dva načina.³⁴⁶ Prvo, eliminacijom ili smanjenjem broja svih olakšica. Drugo, zamenom nestandardnih odbitaka standardnim odbicima, jer se na taj način smanjuje potreba za vođenjem evidencija i prikupljanjem dokaza (računa i sl.) u vezi sa nastalim troškovima poreskog obveznika, a po kojem osnovu obveznik zahteva pravo na poresku olakšicu;
- Eventualnim isključenjem pojedinih vrsta dohodaka iz inostranstva iz poreske osnovice, jer podaci u pojedinim zemljama (npr. u SAD) pokazuju da su troškovi primene poreza od strane poreskog obveznika kod oporezivanja dohotka iz inostranstva relativno visoki (troškovi pribavljanja dokumentacije i podataka, troškovi prevođenja i sl.);

³⁴⁶ Vidi detaljnije: „Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries“. *OECD Forum on Tax Administration Study, 2008*

- Uvođenjem određenih limita u pogledu visine oporezivog dohotka iz izvora van radnog odnosa, do kojeg ne bi postojala obaveza podnošenja godišnje prijave za porez na dohodak građana;
- Smanjenjem učestalosti plaćanja poreza (npr. mala preduzeća da plaćaju porez na dohodak svojih zaposlenih kvartalno umesto mesečno);
- Uvođenjem oporezivanja po odbitku (na izvoru, kao u slučaju zarade) kao načina konačnog izmirenja poreske obaveze za sve vrste dohodaka kod kojih je to praktično izvodljivo.

Polazeći od karakteristika alternativnih modela poreza na dohodak fizičkih lica, može se zaključiti su odlike *flat* poreza na dohodak najpribližnije navedenim smernicama, zbog čega se u literaturi često i navodi da su očekivani troškovi primene *flat* poreza na dohodak niži u odnosu na alternativna rešenja.

Broj sveobuhvatnih empirijskih istraživanja efekata reforme sistema poreza na dohodak na troškove primene poreza od strane poreskog obveznika, koja bi uključila i utrošak vremena i novčane troškove je i dalje izrazito mali, te je stoga teško precizno proceniti kakvi bi generalno bili efekti različitih scenarija poreske reforme. U jednom od tih istraživanja, data je hipotetička ocena efekata zamene sintetičkog poreza na dohodak *flat* porezom u SAD (*Armey-Shelby Flat Tax*) na utrošak vremena po osnovu primene poreza od strane poreskog obveznika.³⁴⁷ Kako troškovi vremena čine najveći deo ukupnih troškova primene poreza, moguće je dobijene rezultate smatrati aproksimacijom kretanja ukupnih troškova primene poreza, kao i dobrim indikatorom smera kretanja tih troškova. Prema rezultatima tog istraživanja, zamena postojećeg (sintetičkog) modela poreza na dohodak *flat* porezom u SAD dovela bi do smanjenja ukupnog broja poreskih prijava (podnetih u toku godine, kao i po isteku poreskog perioda) sa blizu 308 miliona na oko 92 miliona, što bi impliciralo smanjenje ukupnog utroška vremena sa 1,86 milijardi sati na oko 104 miliona sati godišnje.³⁴⁸ Pod pretpostavkom da se cena radnog sata ne menja, to bi značilo da bi zamena sintetičkog poreza na dohodak modelom *flat* poreza dovela do smanjenja troškova vremena za blizu 18 puta (tj. za oko 0,1-0,2% BDP-a). S obzirom da je postojeći sistem poreza na dohodak u SAD jedan od najsloženijih u Svetu (zbog velikog broja

³⁴⁷ Vidi: New Armey-Shelby Flat Tax Would Still Lose Money, Treasury Funds, *Tax Notes*, Vol. 70, No. 4, US Treasury (1996)

³⁴⁸ Hall, A. (1995)

posebnih pravila, olakšica i sl.), moglo bi se očekivati da bi prosečno smanjenje troškova vremena u drugim državama koje primenjuju sintetički porez na dohodak nakon uvođenja *flat* poreza bilo niže, ali i dalje relativno značajno.

Do određenog, skromnog smanjenja troškova primene poreza dolazi i u slučaju prelaska sa sintetičkog na dualni porez na dohodak, jer bi se time eliminisala obaveza podnošenja godišnjih poreskih prijava za obveznike koji pored zarada ostvaruju samo još dohotke od kapitala, jer bi i jedna i druga vrsta dohodaka bile oporezovane po odbitku. Procenjuje se da su uštede na ovim troškovima usled prelaska sa sintetičkog na dualni model oporezivanja manje od ušteda koje bi se potencijalno mogle ostvariti u slučaju prelaska sa sintetičkog na *flat* porez na dohodak. Tako rezultati empirijskih istraživanja za Švedsku pokazuju da je u toj zemlji nakon prelaska sa sintetičkog na dualni porez na dohodak građana došlo do blagog smanjenja troškova primene poreza (sa 1,16% na oko 1% poreskih prihoda).

2.2.2 Troškovi naplate poreza

Troškovi naplate poreza predstavljaju drugu bitnu komponentu administrativnih troškova koji nastaju u vezi sa oporezivanjem. Troškovi naplate poreza predstavljaju rashode države po osnovu naplate fiskalnih dažbina i sprovođenja pozitivnih poreskih propisa i kao takvi uključuju troškove naplate i administriranja porezima, kao i troškove upravljanja sistemom naplate poreza.³⁴⁹ Na osnovu ograničenog broja empirijskih istraživanja ovog pitanja, ocenjuje se da su troškovi naplate poreza od dva do pet puta niži od troškova primene poreza od strane poreskog obveznika. Zbog toga su i istraživanja pitanja administrativnih troškova oporezivanja češće usmerena na troškove primene poreza nego na troškove naplate istih.

Iako u teoriji oporezivanja ne postoji saglasnost u pogledu toga koji sve faktori utiču na visinu ovih troškova i koji je intenzitet uticaja pojedinačnih faktora, ipak postoji saglasnost o tome da je uticaj određenih faktora nesporan. Reč je faktorima kao što su: struktura poreskog sistema, karakteristike osnovnih poreskih oblika, kaznena politika, organizacija poreske administracije i njena efikasnost. Tako je utvrđeno da su troškovi naplate indirektnih poreza znatno niži od troškova naplate direktnih poreza. Troškovi naplate poreza su takođe negativno korelisani sa brojem poreskih

³⁴⁹ Vidi: Vaillancourt, F., et. al. (2008)

obveznika i plateca, što zavisi od strukture dohodaka stanovništva. Veće učešće dohodaka koji se oporezuju po odbitku, na izvoru smanjuje i troškove administriranja porezima. Osim toga, u jednom od empirijskih istraživanja je konstatovana veza između visine stope poreza na dohodak, širine poreske osnovice i troškova naplate poreza. Rezultati tog istraživanja pokazuju da se države oslanjaju na oporezivanje onih predmeta kod kojih je poreska osnovica široka, a troškovi naplate poreza niski (tj. što je osnovica poreza na dohodak šire definisana, a troškovi naplate poreza niži, to će poreska stopa u proseku, *ceteris paribus*, biti veća).³⁵⁰ Razlozi za ovakav pristup dizajniranju poreza na dohodak od strane savremenih država su brojni: *i*) u slučaju široke poreske osnovice moguće je sa nižom stopom ostvariti isti nivo poreskih prihoda koji bi se ostvario primenom visoke stope na usko definisanu poresku osnovicu, *ii*) pristup koji podrazumeva primenu široke osnovice i niske poreske stope je poželjniji i iz perspektive horizontalne pravičnosti, kao i iz perspektive ekonomske efikasnosti, budući da se u većoj meri poštuje princip jednakog tretmana lica sa istim dohocima, te da se višak poreskog tereta čini znatno nižim. Takođe je ocenjeno da složenost dizajna osnovnih poreza u određenoj meri negativno utiče na troškove naplate poreza. Na kraju, poreska administracija može biti organizovana po poreskim oblicima ili po funkcijama. U savremenim poreskim administracijama dominira funkcionalna organizacija, što onemogućava utvrđivanje relevantnog ključa za raspodelu ukupnih troškova naplate poreza na pojedinačne poreske oblike. Organizaciona struktura poreske administracije, upošljavanje kvalitetnog, visokokvalifikovanog kadra, efikasnost organizacije poslovnih procesa i stepen primene savremenih informacionih tehnologija takođe u velikoj meri utiču na visinu troškova naplate poreza.

Osim toga potrebno je napomenuti da iznos relativnih troškova naplate poreza (troškovi naplate/neto poreski prihod) može biti pod uticajem i drugih faktora, kao što su: česte promene poreskih propisa, promene u makroekonomskom okruženju (npr. visoka inflacija i diskrepanca između trenutka nastanka troškova i ostvarenja prihoda), posebno veliki troškovi poreske administracije u određenoj godini uslovljeni

³⁵⁰ Vidi: Kenny, L., et. al. (1997)

vanrednim okolnostima, kao i promene nadležnosti poreske administracije u pogledu naplate svih fiskalnih dažbina ili samo određenih poreza.³⁵¹

Ipak, istraživanja u pojedinim zemljama pokazuju da je uticaj strukture poreskog sistema i pomenutih faktora vezanih za organizaciju i funkcionisanje poreske administracije na troškove naplate poreza veći od uticaja samog dizajna pojedinačnih poreskih oblika, kao i od uticaja ostalih faktora.

To potkrepljuju i podaci prikazani u Tabeli 19. prema kojima su troškovi naplate poreza u proseku najveći u zemljama koje primenjuju *flat* porez na dohodak, zatim u zemljama sa sintetičkim modelom oporezivanja, dok su najniži u zemljama sa dualnim porezom na dohodak građana. Ukoliko bi se posmatrani modeli oporezivanja dohotka rangirali po svojoj složenosti, poredak bi bio potpuno obrnut, jer je *flat* porez na dohodak najjednostavniji, sledi dualni model, dok je sintetički koncept oporezivanja dohotka najsloženiji. Ovakvom poretku znatno doprinosi činjenica da je opremljenost informacionim tehnologijama u tranzicionim zemljama manja nego u razvijenim zemljama, što troškove administriranja poreza čini većim. Kao posledica slabije informatičke opremljenosti i socijalističkog nasleđa, u zemljama sa *flat* porezom na dohodak je u proseku zaposleno najviše lica u poreskoj administraciji (na 1000 stanovnika), dok je u zemljama sa sintetičkim porezom na dohodak taj broj najmanji. Iz toga proizilazi zaključak da se uz efikasnu organizaciju sistema naplate poreza, i relativno složeni poreski oblici ipak mogu administrirati uz umerene troškove. Ove rezultate potrebno je tumačiti sa rezervom, budući da je reč o ukupnim troškovima naplate svih poreza, a ne samo poreza na dohodak. Osim toga, na ukupne troškove naplate poreza i broj zaposlenih pored poreza na dohodak utiču i drugi faktori, kao što je struktura poreskog sistema, parametrizacija drugih poreskih oblika, struktura privrede, nivo kazni za neplaćanje poreza i dr. Međutim, budući da se evidencije o troškovima naplate poreza ne vode odvojeno po poreskim oblicima, ovi agregatni pokazatelji predstavljaju najbolju raspoloživu aproksimaciju troškova naplate poreza na dohodak.

³⁵¹ Vidi: Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008), str. 79.

Tabela 19. Ukupni troškovi naplate svih poreza u zemljama EU i Severne Amerike u 2009/2010. godini

<i>Država</i>	<i>Ukupan trošak na 100 novčanih jedinica neto poreskih prihoda</i>	<i>Broj zaposlenih u poreskoj administraciji na 1000 stanovnika</i>
Švedska	0,41	1,15
SAD	0,45	0,33
Danska	0,62	1,55
Austrija	0,64	0,99
Španija	0,65	0,61
Norveška	0,67	1,34
Finska	0,77	1,09
Nemačka	0,78	1,30
Irska	0,79	1,58
Slovenija	0,83	1,28
Estonija	0,86	1,47
Rumunija	0,91	1,45
Francuska	0,97	2,03
Velika Britanija	1,10	1,40
Holandija	1,11	1,99
Mađarska	1,15	1,55
Italija	1,16	0,60
Luksemburg	1,18	1,18
Kanada	1,22	1,05
Češka	1,25	1,49
Bugarska	1,29	1,05
Letonija	1,31	2,28
Belgija	1,40	2,80
Portugal	1,41	1,05
Poljska	1,42	1,13
Slovačka	2,10	1,06
Srbija	0,97	0,97
<i>Prosek za zemlje sa (polu)dualnim PDG</i>	<i>0,95</i>	<i>1,45</i>
<i>Prosek za zemlje sa sintetičkim PDG</i>	<i>1,09</i>	<i>1,11</i>
<i>Prosek za zemlje sa flat PDG</i>	<i>1,29</i>	<i>1,47</i>

Izvor: Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008) and Fiscal Reform and Economic Governance web site (www.fiscalreform.net). Za Srbiju podaci predstavljaju obračun autora

Naime, kada je reč o troškovima naplate poreza na dohodak građana, podaci pokazuju da zemlje sa složenim (sintetičkim) modelima oporezivanja dohotka građana (npr. SAD, Kanada i dr.) imaju relativno niske ili umerene troškove naplate poreza, pre svega zahvaljujući rasprostranjenoj primeni oporezivanja dohotka po odbitku, na izvoru. Reč je o mogućnosti da se poslodavcima uvede obaveza da mesečno plaćaju

porez na zaradu svojih zaposlenih, i da pri tome primenjuju progresivne poreske stope i koriste sve standardne odbitke. Na taj način, po završetku godine, poreski obveznici koji su tokom godine ostvarivali prihod samo iz jednog izvora (od zaposlenja), kao i oni koji nemaju nameru da koriste nestandardne odbitke, nemaju obavezu ni motiv da podnose godišnju poresku prijavu, jer su tokom godine platili porez po punim poreskim stopama i iskoristili pravo na sve olakšice. U ovom slučaju je reč o „kumulativnom modelu oporezivanja po o odbitku“.³⁵² Na taj način se smanjuje ukupan broj godišnjih poreskih prijava, a time i troškovi administriranja ovog poreza. Međutim, treba imati u vidu da ovakav sistem naplate poreza dovodi do povećanja troškova primene poreza od strane poreskog obveznika ili poreskog platca. Neku varijantu (kumulativnu ili nekumulativnu) oporezivanja po odbitku primenjuju sve zemlje članice OECD, osim Francuske i Švajcarske.

Iako je broj empirijskih istraživanja u vezi sa troškovima naplate, tj. administriranja poreza još uvek izrazito mali, u nekima od malobrojnih istraživanja učinjen je pokušaj procene tih efekata. Tako se u jednom od istraživanja koje se odnosi na zamenu sintetičkog poreza na dohodak Hall-Rabushka *flat* modelom oporezivanja u SAD, ocenjuje da bi takva poreska reforma dovela do pojednostavljenja sistema poreza na dohodak, što bi impliciralo smanjenje troškova primene poreza od strane obveznika za oko 70%. Međutim, sistem naplate tog, novouvedenog *flat* poreza bi se i dalje oslanjao na postojeći metod naplate putem oporezivanja po odbitku, na izvoru, te u tom pogledu ne bi bile ostvarene značajnije uštede na troškovima naplate poreza (iako bi određene uštede bile ostvarene zbog eliminacije godišnjih poreskih prijava).³⁵³ Slični rezultati su dobijeni i u istraživanju sprovedenom u Švedskoj. Prema tim rezultatima, zamena sintetičkog modela oporezivanja dualnim porezom na dohodak dovela je do smanjenja troškova primene poreza za fizička lica, ali i do rasta istih za njihove poslodavce. Osim toga, nije registrovana značajnija promena u pogledu visine troškova naplate poreza.³⁵⁴

³⁵² Alternativa je “nekumulativni model poreza po odbitku”, koji podrazumeva da poslodavac ne uzima u obzir sve nestandardne odbitke koje zaposleni može da koristi, kao i još neke razlike u odnosu na “kumulativni model”. Od svih zemlja OECD koje primenjuju oporezivanje dohotka po odbitku, na izvoru, 65% njih koristi „kumulativni“, a 35% „nekumulativni“ model. Vidi: Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008), str. 157

³⁵³ Vidi: Slemrod, J. (1996) i Gale, W., et. al. (2000)

³⁵⁴ Vidi: Malmer, C. (1995)

Na osnovu prethodno navedenog može se zaključiti da, iako zbog funkcionalne organizacije poreske administracije nije moguće sa preciznošću pratiti kretanje troškova naplate poreza na dohodak građana i njegove determinante, u empirijskoj literaturi preovladava stav da je uticaj dizajna poreza na dohodak građana na ukupne troškove administriranja porezima umeren. Osim toga, zbog činjenice da su troškovi primene poreza najčešće višestruko veći od troškova naplate poreza, zaključuje se da bi pri podešavanju sistema plaćanja i naplate poreza na dohodak naročito trebalo voditi računa o načinu raspodele obaveza i aktivnosti između poreskog obveznika i poreske administracije.

2.3 Uticaj alternativnih modela oporezivanja dohotka na poresku evaziju

Poreska evazija dovodi do narušavanja pravičnosti i efikasnosti u oporezivanju, a negativno utiče na alokaciju resursa i konkurenciju na tržištu, te na nivo poreskih prihoda države od pojedinačnih poreza, zbog čega se smatra da je njen kumulativni efekat na ukupno društveno blagostanje izrazito negativan. Zbog toga, analiza efekata reforme poreskog sistema na nivo poreske evazije, predstavlja standardni deo analize osnovnih ekonomskih efekata poreske reforme.

Kao što je objašnjeno u tački 2.2, Glave I ovog rada, teorijski okvir definisan Alingem-Sendmovim i kasnijim modelima za analizu poreske evazije definiše četiri osnovna faktora evazije poreza na dohodak: visina ukupnog dohotka, visina kazne, verovatnoća otkrivanja i visina graničnih poreskih stopa.

Prema ekonomskoj teoriji, stope poreza na dohodak utiču na nivo poreske evazije svojom visinom i progresivnošću. Prema teorijskim analizama, uticaj povećanja granične poreske stope na nivo poreske evazije je ambivalentan, i zavisi od toga da li preovladava efekat dohotka ili efekat supstitucije. U zemljama u kojima je kazna definisana kao funkcija neprijavljenog dohotka, povećanje granične poreske stope uglavnom dovodi do povećanja evazije. Slična situacija je i kod analize efekata progresivnosti, gde teorijski modeli upućuju na zaključak da veza između progresivnosti i nivoa poreske evazije može biti pozitivna, a može se desiti i da ne postoji, u zavisnosti od načina na koji se definiše novčana kazna (funkcija

neprijavljenog dohotka ili utajenog poreza), kao i od toga da li je obveznik dužan da prijavi dohodak ili iznos poreza.³⁵⁵

S obzirom da su zaključci teorije oporezivanja o uticaju visine poreskih stopa i progresivnosti sistema na nivo poreske evazije ambivalentni, a u određenim delovima i kontraintuitivni, odgovor o stvarnom uticaju poreske skale na nivo poreske evazije moguće je dobiti tek na osnovu empirijskih analiza. Rezultati empirijskih istraživanja nedvosmisleno potvrđuju relevantnost Allingham-Sandmrovog modela poreske evazije, pokazujući statistički značajan uticaj visine poreske stope, visine kazne i verovatnoće otkrivanja na nivo poreske evazije. Osim toga, potvrđuje se i teorija o opadajućoj sklonosti ka poreskoj evaziji, sa rastom dohotka.³⁵⁶

Empirijska istraživanja o uticaju visine kazne i verovatnoće otkrivanja na nivo poreske evazije pokazuju da taj uticaj postoji, ali da on nije izrazito visok, pri čemu je uticaj verovatnoće otkrivanja znatno veći od uticaja kazne. Tako jedno od empirijskih istraživanja zasnovano na eksperimentalnim podacima, sprovedeno u SAD, pokazuje da povećanje kazne i/ili verovatnoće kontrole od strane poreskog organa dovode do blagog smanjenja poreske evazije. Prema rezultatima tog istraživanja elastičnost prijavljenog dohotka u odnosu na verovatnoću kontrole iznosi 0,169, dok elastičnost prijavljenog dohotka u odnosu na visinu kazne iznosi 0,037.³⁵⁷ Slični rezultati, prema kojima je povećanje verovatnoće otkrivanja višestruko efikasnije u suzbijanju kriminaliteta od povećanja kazni, dobijeni su i u istraživanjima prevencije kriminala, odakle je ovaj koncept i potekao. Do sličnih rezultata se došlo i u istraživanju sprovedenom u Meksiku, prema čijim rezultatima dupliranje iznosa kazni povećava iznos prijavljenog dohotka za svega 10%.³⁵⁸ Takođe rezultati istraživanja sprovedenih u Švajcarskoj upućuju na zaključak da povećanje verovatnoće otkrivanja za 100% dovodi do smanjenja neprijavljenog dohotka za 15,5%, dok povećanje kazne za 100% utiče na smanjenje neprijavljenog dohotka za svega 4,6%.³⁵⁹ Iako postoje razlike u pogledu rezultata empirijskih istraživanja u različitim zemljama, što je posledica različitog institucionalnog okvira i mentaliteta, tj. sklonosti ka riziku, na osnovu svih pomenutih rezultata može se zaključiti da je uticaj povećanja verovatnoće otkrivanja

³⁵⁵ Vidi: Koskela, E. (1983), str. 131., Yitzhaki, S. (1987), str. 127. i Goerke, L. (2003), str. 194.

³⁵⁶ U jednom od empirijskih istraživanja dobijeni rezultati pokazuju da je elastičnost prijavljenog u odnosu na stvarni dohodak relativno visoka i da iznosi 0,726. Vidi: Alm, J., et. al. (1992), str. 111.

³⁵⁷ Alm, J., et. al. (1992), str. 111.

³⁵⁸ Vidi: Tanzi, V. (1993)

³⁵⁹ Pommerehne, W., et. al. (1996), str. 164.

na nivo poreske utaje tri puta veći od uticaja visine kazne, ali da je izolovani domet primene ovih mera ipak umeren. Međutim, veliki broj empirijskih istraživanja takođe pokazuje da je sklonost ka poreskoj evaziji manja ukoliko je kvalitet javnih dobara i usluga koje pruža javni sektor veći, te da se povećanjem opšteg nivoa efektivnosti i efikasnosti javnog sektora takođe može uticati i na smanjenje poreske evazije.³⁶⁰ Osim toga, na sklonost društva ka utaji poreza utiču i drugi društveni faktori, kao što je nivo poreskog morala, dominantna religija, i dr.

Kada je reč o uticaju visine poreske stope na nivo poreske evazije, empirijska istraživanja nedvosmisleno pokazuju da taj uticaj postoji, ali su rezultati različitih istraživanja divergentni.³⁶¹ Tako istraživanje sprovedeno u SAD ne eksperimentalnim podacima pokazuje da je elastičnost prijavljenog dohotka u odnosu na visinu granične poreske stope -0,5, dok istraživanje sprovedeno u Švajcarskoj pak ukazuje na vrlo nisku elastičnost neprijavljenog dohotka u odnosu na poresku stopu, od svega 0,076.³⁶² Isto istraživanje sprovedeno u Švajcarskoj pokazuje da je uticaj povećanja progresivnosti poreza na nivo poreske evazije iako pozitivan (rast progresivnosti povećava iznos neprijavljenog dohotka), i dalje vrlo nizak. Tako elastičnost neprijavljenog dohotka u odnosu na neoporezivi limit iznosi -0,052. Takvi rezultati ukazuju da bi povećanje progresivnosti poreskog sistema kroz simultano povećanje poreske stope i neoporezivog dela dohotka neznatno uticalo na rast neprijavljenog dohotka, tj. poreske evazije. Iako su dobijeni rezultat prointuitivni, oni su delimično u suprotnosti sa stavovima A-S modela poreske evazije. Ta razlika se često objašnjava rigidnošću pretpostavki samog teorijskog modela. Tako samo prebacivanje pomenutog teorijskog modela iz statičkog u dinamički kontekst, prema kojem poreski obveznik optimizira iznos prijavljenog dohotka na nivou čitavog životnog ciklusa, a ne samo na nivou jedne godine, implicira zaključak prema kojem povećanje poreske stope/progresivnosti dovodi do rasta poreske evazije.³⁶³

S obzirom na to da se alternativni modeli poreza na dohodak građana razlikuju upravo prema visini poreskih stopa i intenzitetu progresivnosti, na osnovu pomenutih rezultata empirijskih istraživanja može se zaključiti da su parametarske pretpostavke za realizaciju rizika poreske evazije veći u zemljama sa dualnim ili sintetičkim

³⁶⁰ Vidi: Alm, J., et. al. (1992) i Pommerehne, W., et. al. (1996)

³⁶¹ Vidi: Keen, M., et. al. (2008)

³⁶² Vidi: Alm, J., et. al. (1992) i Pommerehne, W., et. al. (1996)

³⁶³ Vidi: Lin, W-Z, et. al. (2001)

modelom poreza na dohodak, nego u zemljama sa *flat* modelom oporezivanja, ali da bi efekti poreske reforme na evaziju poreza u svakoj od zemalja zavisili od insitucionalnih faktora i specifičnosti društvenih preferencija u toj zemlji.

Iako je veliki broj zemalja Centralne i Istočne Evrope u prethodne dve decenije prešao sa sintetičkog na *flat* model poreza na dohodak, broj empirijskih istraživanja uticaja takve reforme na nivo poreske evazije je vrlo ograničen, i svodi se na jedno sveobuhvatno istraživanje sprovedeno u Rusiji. Prema tom istraživanju, prelazak sa sintetičkog na *flat* porez na dohodak implicirao je smanjenje poreske evazije, tj. neprijavljenog dohotka. Uočeno da je pad neprijavljenog dohotka onih lica za koje se nakon poreske reforme granična poreska stopa najviše smanjila veći u proseku za 9% do 12% u odnosu na lica koja su i nakon reforme nastavila da plaćaju porez po istoj graničnoj stopi.³⁶⁴ Takođe je primenom metoda analize razlika u promenama potvrđeno da se značajan deo tog smanjenja poreske evazije duguje upravo dobrovoljnom smanjenju utaje poreza od strane poreskih obveznika, dok se manji deo odnosi na unapređenje efikasnosti sistema naplate poreza.

Iako je primena sintetičkog ili dualnog poreza na dohodak podsticajnije za poresku evaziju nego primena *flat* modela oporezivanja dohotka, empirijski podaci pokazuju da je nivo poreske evazije u razvijenim zemljama koje primenjuju dualni ili sintetički model poreza na dohodak niži nego u zemljama sa *flat* modelom oporezivanja. I pored toga što zemlje koje primenjuju sintetički ili dualni model oporezivanja ne predstavljaju adekvatnu kontrafaktualu, jer se po bitnim strukturnim karakteristikama razlikuju od zemalja koje su primenile *flat* porez na dohodak, dobijeni rezultati ipak mogu predstavljati indiciju uticaja različitih modela poreza na dohodak na nivo poreske evazije.³⁶⁵ Tako se ove dve grupe zemalja (koje su prešle na *flat* porez i koje su zadržale dualni/sintetički model oporezivanja), pored preovlađujućih odlika poreza na dohodak razlikuju i po brojnim drugim karakteristikama, koje su od uticaja na nivo poreske evazije. Zemlje koje su prešle na *flat* poreza na dohodak su uglavnom na nižem ili srednjem nivou razvoja, sa nedovoljno jakim i efikasnim državnim institucijama, visokim nivoom korupcije, niskim kvalitetom javnih dobara i nižim

³⁶⁴ Gorodnichenko, Y., et. al. (2009). Uporedi: Pirtilla, J. (2006)

³⁶⁵ Metodološki ispravnije bi bilo ovo pitanje analizirati posmatrajući kretanje nivoa poreske evazije u jednoj državi kroz vreme, nego posmatranjem većeg broja država u jednoj vremenskoj tački. Međutim, takav pristup je teško primeniti zbog činjenice da se poreske stope, tj. modeli oporezivanja dohodaka u jednoj zemlji ne menjaju često, zbog čega je teško pouzdano oceniti efekte takvih promena na nivo evazije.

nivoom dohotka u odnosu na zemlje sa sintetičkim/dualnim modelom oporezivanja. Svi ti faktori pojedinačno, a posledično i kumulativno, utiču na povećanje poreske evazije. Stoga se može zaključiti da prelazak sa sintetičkog ili dualnog poreza na dohodak na *flat* model oporezivanja može da deluje pozitivno na smanjenje poreske evazije, ukoliko dovodi do smanjenja graničnih poreskih stopa i progresivnosti, ali da će krajni ishod u velikoj meri biti opredeljen i drugim, pomenutim, institucionalnim faktorima, kao i dizajnom druga dva bitna parametra (visina kazne i verovatnoća otkrivanja poreske utaje, što zavisi od organizacije i efikasnosti poreske administracije).

Na osnovu teorijskih razmatranja i rezultata empirijskih istraživanja može se zaključiti da najveći uticaj na nivo poreske evazije ima verovatnoća otkrivanja utaje i visina granične poreske stope, dok je uticaj stepena progresivnosti i visine kazne znatno manji. Shodno tome, može se pretpostaviti da bi režim oporezivanja po nižoj graničnoj poreskoj stopi, iz kojeg bi u cilju očuvanja bilansne izdašnosti bili eliminisani ili znatno smanjeni odbici i olakšice, predstavljao adekvatno rešenje iz perspektive minimizacije stepena poreske evazije. S obzirom da je bilansni efekat povećanja poreske stope za jedna procentni poen najveći kod *flat* poreza na dohodak, a da su troškovi administriranja i primene poreza najniži kod ovog modela oporezivanja, zaključuje se da je za zemlje sa niskim nivoom poreskog morala, relativno slabim institucijama i niskom efikasnošću poreske administracije, iz perspektivne bilansnih efekata opravdano uvođenje *flat* poreza na dohodak. Međutim, kako je pokazano da rastuće granične poreske stope ne predstavljaju značajan uzrok složenosti poreskog sistema, tj. troškova administriranja i primene porezima, već da su to poreske olakšice, ocenjuje se da bi u ovim zemljama bilo moguće i opravdano razmotriti uvođenje i jednostavnije forme sintetičkog ili dualnog modela oporezivanja dohotka, uz vrlo ograničen skup poreskih olakšica. Pri tome, čak i u slučaju uvođenja sintetičkog ili dualnog poreza u ovim zemljama ne bi trebalo očekivati iste bilansne efekte kao u razvijenim zemljama, budući da je uticaj neporeskih (strukturnih) faktora na bilansni značaj poreza na dohodak takođe značajan.

**III. PROCENA I ANALIZA EFEKATA PRIMENE
ALTERNATIVNIH MODELA POREZA NA DOHODAK
FIZIČKIH LICA U SRBIJI**

1. Analiza postojećeg sistema poreza na dohodak u Srbiji

Postojeći model poreza na dohodak građana u Srbiji predstavlja rezultat poreske reforme sprovedene 2001. godine, kao i daljih parcijalnih reformi sprovedenih u narednom desetogodišnjem periodu. Suštinski, reč je o modalitetu *flat* poreza, budući da 99% poreskih obveznika porez plaća po jedinstvenim graničnim stopama, sa elementima dualnog i sintetičkog poreza, jer su poreske stope diferencirane po vrstama dohodaka, a postoji i komplementarno godišnje oporezivanje po rastućim graničnim poreskim stopama. Reč o nekoj vrsti mešovitog modela oporezivanja, što samo po sebi nije negativno, budući da se i u drugim zemljama često primenjuju rešenja koja predstavljaju kombinaciju dva ili više čista modela oporezivanja dohotka. Međutim, način na koji je izvršena operacionalizacija određenih rešenja u pogledu oporezivanja dohotka građana u Srbiji, doveo je do nastanka brojnih nedostataka. Tako se postojeći sistem poreza na dohodak u Srbiji odlikuje nedostatkom horizontalne pravičnosti u oporezivanju, znatno nižim stepenom vertikalne pravičnosti u odnosu na rešenja primenjena u drugim evropskim državama, pri čemu je ovaj poreski oblik alokativno pristrasan, relativno složen i zahtevan za administriranje, pre svega zbog diferenciranja pravila za oporezivanje dohodaka iz različitih izvora. Takvo stanje upućuje na zaključak o potrebi za reformom ovog poreskog oblika. S tim u vezi, u ovom radu su razvijena tri moguća scenarija reforme poreza na dohodak i izvršena ocena i analiza osnovnih očekivanih ekonomskih efekata njihove primene u Srbiji.

Na početku je dat pregled osnovnih karakteristika postojećeg modela poreza na dohodak u Srbiji, kao i ocena njegovih bilansnih performansi, čime će biti obrazložena sama potreba za njegovom reformom. Nakon toga, predstavljena su tri hipotetička reformska scenarija (sintetički, dualni i *flat*), da bi zatim na osnovu empirijskih podataka bila izvršena ocena osnovnih ekonomskih efekata primene svakog od tih rešenja u Srbiji. Ekonomski efekti oporezivanja se mogu razvrstati u četiri široke grupe: distributivni, alokativni, stabilizacioni, kao i dugoročni efekti na privredni rast. S tim u vezi, u ovom radu će na početku biti analizirani efekti uvođenja svakog od alternativnih modela poreza na dohodak, na nejednakost u raspodeli dohotka, progresivnost, te horizontalnu i vertikalnu pravičnost u oporezivanju u Srbiji. Budući da porezi menjaju relativne cene faktora proizvodnje, rada i kapitala,

utičući tako na njihovu (re)alokaciju, nakon toga će biti izvršena ocena efekata svakog od razmatranih scenarija poreske reforme na ponudu i tražnju radne snage, te na nivo štednje/investicija. Osim toga, biće izvršena i ocena automatskog stabilizirajućeg dejstva svakog od razmatranih scenarija poreske reforme. Polazeći od dobijenih ocena efekata na tržišta pojedinih faktora proizvodnje i nejednakost, biće data opšta ocena očekivanih dugoročnih efekata svakog od scenarija poreske reforme na privredni rast. Kako je fiskalni cilj oporezivanja primaran, da bi se utvrdili neto bilansni efekti poreske reforme, potrebno je pored očekivanog nivoa poreskih prihoda, oceniti nivo troškova primene i naplate poreza, te efekte na nivo poreske evazije, za svaki od reformskih scenarija, što će biti izvršeno u poslednjem delu.

1.1 Reforma poreza na dohodak u periodu nakon 2001. godine

Poreska reforma predstavlja skup aktivnosti preduzetih u cilju promene postojeće poreske strukture, koje se sprovode u svrhu otklanjanja uočenih nedostataka postojećeg poreskog sistema i realizacije postavljenih fiskalnih, ekonomskih i socijalnih ciljeva. U osnovne ciljeve poreske reforme spadaju: obezbeđenje određenog iznosa javnih prihoda, smanjenje distorzivnog delovanja poreza, obezbeđenje pravičnosti u oporezivanju, uz smanjenje troškova administriranja i primene poreza, te jačanje poreske konkurentnosti države kroz sniženje poreskog opterećenja, pojednostavljenje poreskog sistema, kao i usklađivanje istog sa odgovarajućim međunarodnim pravilima. Pri oblikovanju poreskog sistema, i realizaciji postavljenih ciljeva, polazi se od dva osnovna principa – pravičnosti i ekonomske efikasnosti. Budući da je reč o principima koji mogu biti u međusobnoj koliziji, pri (re)dizajniranju poreskog sistema potrebno je pojedinačnim principima, kao i ciljevima, dodeliti odgovarajuće pondere, čime se daje opšti okvir za definisanje karakteristika i elemenata određenog poreskog oblika i čitavog poreskog sistema. Iz toga proizilazi da dizajn poreske reforme zavisi od ciljeva koji se tom reformom žele ostvariti, te načina balansiranja između osnovnih principa oporezivanja, kao i od specifičnosti određenog ekonomskog, pravnog, političkog i društvenog sistema.

Temeljna reforma poreskog sistema u Srbiji započeta je još 1991. godine, kada je usvojen Zakon o javnim приходima i javnim rashodima, kojim su utvrđeni osnovni

izvori finansiranja javnih rashoda, kao i posebni zakoni kojima je regulisano pitanje pojedinačnih poreskih oblika, među kojima je i Zakon o porezu na dohodak građana.³⁶⁶ Tim Zakonom je u poreski sistem Srbije po prvi put uveden sintetički porez na dohodak građana, koji je zamenio do tada primenjivani cedularni sistem oporezivanja. Osnovni motivi uvođenja sintetičkog poreza na dohodak građana bili su: *i*) postavljanje sistema oporezivanja dohotka u Srbiji na principima koji su u to vreme dominirali u zemljama članicama OECD-a, *ii*) reintegracija fiskalnog sistema Srbije (uvođenjem jedinstvenog sistema koji bi se primenjivao na čitavoj teritoriji Srbije, uključujući i autonomne pokrajine), *iii*) prebacivanje dela poreskog tereta sa privrede na stanovništvo, *iv*) širenje poreske osnovice, *v*) ravnomernija alokacija poreskog tereta, kroz unapređenje horizontalne i vertikalne pravičnosti u oporezivanju.³⁶⁷

U okviru tog, sintetičkog modela poreza na dohodak, sve vrste dohodaka su oporezovane u trenutku nastanka tokom godine, primenom različitih pravila. Tako je dohodak od zaposlenja (zarada) oporezovana akontativno po progresivnim stopama od 20%, 25% i 30% u zavisnosti od visine dohotka, dok su druge vrste dohodaka (dohodak od autorskih i srodnih prava, dohodak od kapitala, dohodak od nepokretnosti, dohodak od poljoprivrede i šumarstva, dohodak od samostalne delatnost, kapitalni dobici i dr.) oporezovane po jedinstvenoj stopi od 15%. Osim toga, svi poreski obveznici koji su ostvarivali pomenute vrste dohodaka bili su u obavezi da po isteku kalendarske godine, a najkasnije do 30. aprila naredne godine, podnesu i godišnju poresku prijavu. Predmet oporezivanja godišnjim porezom na dohodak bio je zbir svih prihoda ostvarenih u toku prethodne godine umanjen za standardne i nestandardne odbitke. Poreskim obveznicima su na raspolaganju bile tri vrste standardnih odbitaka (lični odbitka, odbitak za izdržavane članove porodice i starosni odbitak), kao i čak 13 vrsta nestandardnih odbitaka (po osnovu rashoda za rešavanje stambenog pitanja, ulaganja u opremu za zaštitu životne sredine, rashoda za stručno usavršavanje, donacije u humanitarne svrhe, rashoda za lekove i ortopedska pomagala, rashoda po osnovu poreza na imovinu i socijalnih doprinosa na teret

³⁶⁶ Vidi: Zakon o porezu na dohodak građana (*Sl. glasnik RS br. 76/91, 9/92, 20/92, 76/92, 20/93, 48/93, 51/93, 67/93, 19/94, 20/94 i 28/94*)

³⁶⁷ Vidi: Popović, D., et. al. (1992), str. 9-14.

zaposlenog i dr.).³⁶⁸ Na tako definisanu poresku osnovicu primenjivana je progresivna poreska skala, sa stopama od 24% do 40%, u zavisnosti od visine dohotka.³⁶⁹ Iako je reč o rešenju koje je bilo uporedivo sa dobrom praksom razvijenih zemlja, specifične ekonomske i društveno-političke okolnosti perioda nakon donošenja ovog Zakona - hiperinflacija, međunarodna izolacija i dr. onemogućile su njegovu efikasnu primenu. Osim toga, složenost ovog poreskog oblika uslovljena postojanjem brojnih odbitaka i različitih režima oporezivanja, nisu bili u skladu sa administrativnim i tehničko-tehnološkim kapacitetima poreskih organa. Zbog toga je 1994. godine usvojen novi Zakon o porezu na dohodak građana, kojim je broj olakšica smanjen, a progresija u oporezivanju ublažena. Iako je u početku i taj novi sistem imao brojne karakteristike sintetičkog modela poreza na dohodak građana, brojnim izmenama Zakona ovaj sistem je do kraja poslednje decenije XX veka *de facto* prerastao u kombinaciju *flat* i sintetičkog/dualnog modela.

U okviru sveobuhvatne reforme ekonomskog sistema, započete 2001. godine, izvršena je i radikalna reforma poreskog sistema. U 2001. i 2002. godini doneti su novi propisi kojima su uređeni svi osnovni poreski oblici (porez na promet (od 2005. godine PDV), akcize, socijalni doprinosi, porez na imovinu, porez na dobit preduzeća i porez na dohodak građana).³⁷⁰ Novim poreskim propisima je izvršena sveobuhvatna reforma institucionalnog okvira u domenu oporezivanja. U okviru tog reformskog talasa 2001. godine usvojen je i novi Zakon o porezu na dohodak građana, kojim je suštinski reafirmisan mešoviti koncept oporezivanja dohotka, sa dominantnim karakteristikama *flat* poreza i elementima dualnog i sintetičkog modela oporezivanja dohotka. Reč je o modelu koji podrazumeva oporezivanje dohotka građana u dve faze:

- a) *cedularno oporezivanje* – dohoci iz svih izvora se oporezuju u trenutku isplate, bilo po odbitku, po rešenju poreskog organa ili metodom samooporezivanja, po proporcionalnoj poreskoj stopi, koja se razlikuje u zavisnosti od vrste dohotka;
- b) *komplementarno (globalno) oporezivanje* – fizička lica (rezidenti Srbije) čiji ukupan godišnji dohodak od rada prelazi zakonom propisani limit, u obavezi su da

³⁶⁸ Vidi detaljnije: Zakon o porezu na dohodak građana (*Sl. glasnik RS br. 76/91, 9/92, 20/92, 76/92, 20/93, 48/93, 51/93, 67/93, 19/94, 20/94 i 28/94, čl. 13*)

³⁶⁹ Reč je o stopama od 24%, 29%, 33%, 37%, 40%. Vidi: Zakon o porezu na dohodak građana (*Sl. glasnik RS br. 76/91, 9/92, 20/92, 76/92, 20/93, 48/93, 51/93, 67/93, 19/94, 20/94 i 28/94, čl. 15*)

³⁷⁰ Vidi: Popović, D. (2004)

po isteku kalendarske godine plate i dodatni, tzv. godišnji porez na dohodak ostvaren u toj godini.

Cedularna (*flat*) komponenta oporezivanja se smatra dominantnom, jer preko 99% poreskih obveznika svoju poresku obavezu finalno izvršava u ovoj fazi. U okviru cedularne komponente oporezivanja dohoci iz različitih izvora se oporezuju odvojeno, po različitim pravilima, što predstavlja uzrok složenosti ovog poreskog oblika. Kod cedularnog oporezivanja dohotka, poreskim obveznikom se smatra primalac dohotka, dok je poreski platac najčešće isplatilac tog dohotka. Poreska osnovica je generalno definisana kao bruto dohodak umanjen za troškove nastale u vezi sa ostvarenjem dohotka.

Tabela 20. Stope poreza na dohodak građana u Srbiji

<i>Izvor prihoda</i>	<i>Zakonska poreska stopa</i>	<i>Normirani troškovi/odbici</i>	<i>Efektivna poreska stopa</i>
Prihodi od samostalne delatnosti	10%	-	10%
Zarada	12%	neporezivi iznos 6.554 dinara	10,4%
Prihodi od poljoprivrede i šumarstva	10%	-	10%
Prihodi od autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svojine	20%	34%, 43%, 50%	10%, 11,4%, 13,2%
Prihodi od kapitala	10%	-	10%
Prihodi od nepokretnosti	20%	20%	16%
Prihodi od kapitalnih dobitaka	10%	-	10%
Ostali prihodi	20%	20%	16%

Izvor: Zakon o porezu na dohodak građana

U periodu nakon 2001. godine Zakon o porezu na dohodak građana je u više navrata menjan. Najznačajnije izmene odnosile su se na promenu stope poreza zaradu (2007. godine) i uvođenje neoporezivog dela zarade, kao i na promenu stopa poreza na dohodak od kapitala i kapitalnih dobitaka. Prvobitno utvrđena stopa poreza na zarade od 14%, u 2007. godini je snižena na 12%, a uveden je i neoporezivi iznos zarade od 5.000 dinara mesečno, koji se svake godine indeksira za stopu inflacije. Od 2001. do 2010. godine zakonska stopa poreza na dohodak od kapitala iznosila je 20%. Poresku osnovicu kod dohotka od dividende je činilo 80% (a od 2009. godine 50%) bruto dohotka, tako da je efektivna poreska stopa iznosila 16% (od 2009. godine – 10%). Istovremeno, kod dohotka od kamate i efektivna stopa je iznosila 20%, osim u 2009.

godini, kada je privremeno suspendovan porez na ovu vrstu dohotka, u cilju podsticanja vraćanja štednje u banke. Izmenama Zakona u 2010. godini izjednačen je poreski tretman dohotka od kamate i dividende, tako da su sve vrste dohotka oporezive po nominalnoj i efektivnoj poreskoj stopi od 10%. Istovremeno je i stopa poreza na kapitalnu dobit snižena sa 20% na 10%. Na taj način je praktično afirmisana bitna karakteristika dualnog modela oporezivanja dohotka, tako da se dohoci od rada oporezuju na jedan, a dohoci od kapitala na drugi način.

Tabela 21. Godišnji porez na dohodak građana u Srbiji

<i>Element</i>	<i>Zakonski opis poreskog činjeničnog stanja</i>		<i>Iznos u 2010. godini (u RSD)</i>
Poreski obveznik	fizičko lice - rezident Srbije		
Predmet oporezivanja	zarada, prihod od samostalne delatnosti, prihod od autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svojine, prihodi od nepokretnosti, prihodi od davanja u zakup pokretnih stvari, prihodi od osiguranja lica, prihodi sportista i sportskih stručnjaka i ostali prihodi		
Neoporezivi iznos	trostruka prosečna godišnja zarada		1.708.200
Standardni odbici (do 50% dohotka za oporezivanje)	lični odbitak	40% prosečne godišnje zarade	227.760
	za izdržavane članove porodice	15% prosečne godišnje zarade	85.410
Poreske stope	10%	do šestostruke prosečne godišnje zarade u Srbiji	do 3.416.400
	15%	preko šestostruke prosečne godišnje zarade	preko 3.416.400

Izvor: Zakon o porezu na dohodak građana

Osim poreza na dohodak koji se plaća u trenutku isplate, fizička lica - rezidenti Srbije čiji ukupan godišnji dohodak prelazi zakonom propisani limit, u obavezi su da po isteku kalendarske godine plate i dodatni, tzv. godišnji porez na dohodak građana. U osnovicu za obračun godišnjeg poreza na dohodak građana ulaze svi dohoci ostvareni tokom godine, osim dohotka od kapitala i kapitalne dobiti. Izuzimanje ove dve vrste dohodaka iz osnovice za godišnji porez na dohodak motivisano je potrebom da se izbegne višestruko oporezivanje tih vrsta dohodaka.³⁷¹ Osim toga, oporezivi dohodak

³⁷¹ Tako je dividenda oporezovana porezom na dobit preduzeća (kao deo dobiti pre oporezivanja), a zatim i porezom na dohodak od kapitala.

se umanjuje za lične odbitke, kao i za odbitke za izdržavane članove porodice, da bi se tako utvrđena poreska osnovica oporezovala po progresivnim stopama od 10% i 15% (do 2007. godine primenjivana je jedinstvena stopa od 10%).

Na osnovu načina na koji su definisani osnovni elementi poreza na dohodak građana u Srbiji, moguće je izvući nekoliko bitnih zaključaka o njegovim performansama:

- Ukupno posmatrano, ocenjuje se da u postojećem sistemu poreza na dohodak građana dominiraju karakteristike *flat* modela oporezivanja, budući da se zarada kao prevashodni izvor dohodaka građana u Srbiji oporezuje po jedinstvenoj poreskoj stopi uz primenu neoporezivog dela dohotka.
- U trenutno važećem sistemu poreza na dohodak postoje i elementi sintetičkog poreza na dohodak, budući da se ukupan godišnji dohodak iznad određenog iznosa, dodatno oporezuje po isteku godine, po progresivnim poreskim stopama, uz primenu različitih standardnih odbitaka. Osim toga, u osnovicu za obračun godišnjeg poreza na dohodak se ne uključuju dohoci od kapitala, a stope poreza na dohodak od kapitala (u cedularnoj komponenti oporezivanja) su različite u odnosu na stope poreza na dohotke od rada, što sve zajedno daje postojećem sistemu poreza na dohodak građana u Srbiji i elemente dualnog modela oporezivanja.
- Polazeći od strukture dohodaka stanovništva po izvorima, te od empirijske raspodele dohodaka, procenjuje se da prosečna efektivna stopa poreza na dohodak u Srbiji iznosi oko 10%, te da je kao takva niža nego u većini drugih zemalja regiona i Evrope.
- Budući da se u cedularnoj komponenti oporezivanja dohoci iz različitih izvora oporezuju po tri različite zakonske, a sa čak sedam različitih efektivnih poreskih stopa, ocenjuje se da postojeći sistem poreza na dohodak ne obezbeđuje pretpostavke za ostvarenje horizontalne pravičnosti u oporezivanju. Ovakvo rešenje ukazuje na neadekvatnu tehničku operacionalizaciju željenog modela oporezivanja, prema kojem dohotke od rada i kapitala treba oporezovati odvojeno, što je dovelo do usložnjavanja ovog poreskog oblika i povećanja troškova njegove primene i naplate.
- U cedularnoj komponenti oporezivanja primenjuju se relativno niske, proporcionalne, poreske stope, a neoporezivi iznos kod zarada je takođe

relativno nizak. Osim toga, neoporezivi limit kod godišnjeg poreza na dohodak je relativno visoko postavljen, a dohoci od kapitala se ne uključuju u poresku osnovicu, te stoga godišnji porez na dohodak građana u Srbiji plaća manje od 1% ukupnog broja poreskih obveznika. Shodno tome, postojeći poreski sistem ne obezbeđuje ni pretpostavke za realizaciju vertikalne pravičnosti u oporezivanju.

- Kako se različite vrste dohodaka od rada (zarada, prihod od samostalne delatnosti, prihod od poljoprivrede i šumarstva) oporezuju na različite načine, postojeći poreski sistem nije alokativno neutralan. U prilog tome govori i činjenica da se i različite vrste dohodaka od kapitala (dohodak od kapitala u užem smislu i dohodak od nepokretnosti, koji je *de facto* dohodak od kapitala) oporezuju po različitim poreskim stopama.
- Postojanje različitih pravila za oporezivanje dohodaka iz različitih izvora takođe usložnjava postupak primene poreza i utiče na rast troškova primene i naplate poreza, kao i na efikasnosti njihove naplate.
- S obzirom da je stopa poreza na zaradu relativno niska, može se pretpostaviti da porez na dohodak u Srbiji ne dovodi do znatnih distorzija na strani ponude i tražnje za radnom snagom. Međutim, kako su stope socijalnih doprinosa relativno visoke, ukupan poreski klin je umereno visok, što može negativno uticati na tržište radne snage, na strani ponude ili tražnje, u zavisnosti od ekonomske raspodele poreskog tereta. Visoko poresko opterećenje rada takođe negativno utiče na međunarodnu konkurentnost poreskog sistema Srbije. Empirijska analiza u ovom radu biće fokusirana isključivo na efekte koji se reformom poreza na dohodak građana mogu ostvariti na tržište rada, bez uzimanja u obzir mogućnosti reforme sistema socijalnih doprinosa. S obzirom da je porez na dohodak u Srbiji relativno nizak, te da se scenarijima poreske reforme ne predviđa znatno povećanje njegovog bilansnog značaja, i očekivani ekonomski efekti njegove reforme ne mogu biti veliki, ali svakako mogu u određenoj meri doprineti realizaciji širih ekonomskih i socijalnih ciljeva.

Navedene performanse postojećeg sistema oporezivanja dohotka građana u Srbiji ukazuju na postojanje sistemskih nedostataka, koji se mogu otkloniti isključivo temeljnom reformom ovog poreskog oblika.

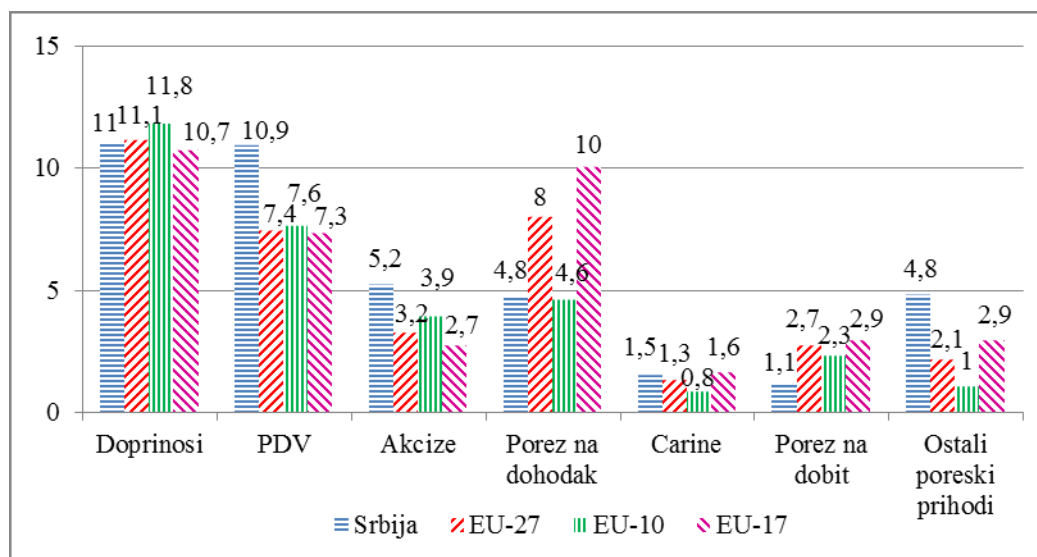
1.2 Bilansni značaj poreza na dohodak fizičkih lica

Visina ukupnog fiskalnog opterećenja, merenog učešćem javnih prihoda u BDP-u, predstavlja indikator veličine javnog sektora i mere do koje država instrumentima javnih politika utiče na redistribuciju dohotka, alokaciju resursa i stabilizaciju makroekonomskih tokova. Budući da se raspoloživi dohodak poreskih obveznika, te njihovo ponašanje, menjaju usled oporezivanja, u analizama visine fiskalnog opterećenja privatnog sektora, kao i posledičnih distorzivnih efekata, koristi se uži koncept fiskalnog opterećenja, koji obuhvata učešće poreza i socijalnih doprinosa u BDP-u. Ukupno poresko opterećenje u 2010. godini u Srbiji je iznosilo oko 38,3% BDP-a, što je približno jednako proseku za 10 tranzicionih ekonomija, novih članica EU (38,1%), a znatno niže u odnosu na prosečno poreskog opterećenje 17 starih članica EU (44,5%). Budući da je empirijski potvrđeno da poresko opterećenje raste sa rastom razvijenosti države (tzv. Vagnerov zakon), a da je Srbija manje razvijena od većine novih članica EU, zaključuje se da je postojeće poresko opterećenje u Srbiji nešto više nego u drugim zemljama, što je posledica socijalističkog nasleđa, političkog sistema, široko definisanih prava iz sistema socijalnog osiguranja, te predimenzioniranog i relativno neefikasnog javnog sektora.³⁷²

Posmatrano po poreskim oblicima, uočava se da su socijalni doprinosi i PDV bilansno najznačajniji izvori finansiranja javne potrošnje u Srbiji, a da slede akcize čije je učešće u BDP u Srbiji relativno visoko, ali i dalje nešto niže nego u zemljama EU, pa porez na dohodak.

Prema podacima za 2009/2010. godinu, prikazanim na Grafikonu 33. bilansni značaj poreza na dohodak u Srbiji je znatno manji nego u starim članicama EU, a približan nivou proseka 10 zemalja u tranziciji koje su 2004. i 2007. postale članice EU (sve osim Kipra i Malte).

³⁷² Poresko opterećenje u Rumuniji i Bugarskoj, koje su prema nivou razvijenosti uporedive sa Srbijom, u 2010. godini iznosilo je 34,3% BDP i 34,5% BDP respektivno, što je za gotovo 4 p.p. BDP niže nego u Srbiji.



Grafikon 33. Struktura javnih prihoda u Srbiji i zemljama EU u 2009/2010. (% BDP)

Izvor: Za Srbiju - Bilten javnih finansija, decembar 2010, a za zemlje EU - *Taxation Trends in the European Union 2010*³⁷³

Relativno niska bilansna izdašnost poreza na dohodak u Srbiji u odnosu na prosek zemalja članica Evropske unije posledica je primene relativno niskih poreskih stopa, niske zaposlenosti, ali i izražene sive ekonomije, te razlike u pogledu strukture BDP-a. Tako je u Srbiji učešće poljoprivrede u BDP-u relativno veće nego u zemljama EU, što za posledicu ima relativno manji iznos prihoda od poreza na dohodak, zbog niskog stepena obuhvata dohotka iz ovog izvora sistemom oporezivanja dohotka. Osim toga, stopa formalne zaposlenosti u Srbiji je znatno niža nego u zemljama EU, što osnovicu za oporezivanje dohotka čini relativno užom.

Kada je reč o strukturi prihoda od poreza na dohodak, u Srbiji dominiraju prihodi od poreza na dohodak od rada u odnosu na prihode od poreza na dohodak od kapitala, što je slučaj i u zemljama EU. Međutim, u Srbiji prihodi od poreza na dohodak od rada u proseku iznose oko 4,2% BDP, što je za oko 40% manje nego u 27 zemalja članica EU, gde porez na dohodak od rada iznosi oko 7,6% BDP. S druge strane, prihodi od poreza na dohodak od kapitala iznose oko 0,6% BDP i niži su za oko 15% nego u 27 zemalja EU, gde ovi poreski prihodi u proseku iznose oko 0,7% BDP.

³⁷³ EU-10 obuhvata zemlje Centralne i istočne Evrope koje su 2004. i 2007. godine postale članice Evropske unije, dok EU-17 obuhvata stare članice, kao i Maltu i Kipar, koje su prema nivou razvijenosti i strukturi nacionalnih privreda sličnije starim članicama EU, nego novim.

Tabela 22. Bilansni značaj poreza na dohodak građana u Srbiji

Godina	Prihodi od poreza na dohodak kao % BDP-a			Koeficijent produktivnosti PDG
	Dohodak od rada ³⁷⁴	Dohodak od kapitala ³⁷⁵	Ukupno	
2005.	5,1	0,5	5,6	
2006.	5,4	0,6	6,0	
2007.	4,3	0,8	5,1	
2008.	4,3	0,8	5,1	
2009.	4,3	0,6	4,9	
2010.	4,2	0,6	4,8	0,38
Prosek EU-10	4,6	0,3	4,9	0,22
Prosek EU-17	9,4	0,9	10,4	0,21
Prosek EU-27	7,6	0,7	8,3	0,21

Izvor: Za Srbiju - Ministarstvo finansija Republike Srbije, a za zemlje EU - *Taxation Trends in the European Union 2010*

Posmatrano u odnosu na nove članice EU (tranzicione ekonomije, EU-10) uočava se da su ukupni prihodi od poreza na dohodak približno jednaki (kao % BDP), ali da su u Srbiji prihodi od poreza na dohodak od rada (kao % BDP) niži, dok su prihodi od poreza na dohodak od kapitala relativno veći. Tako su prihodi od poreza na dohodak od rada u Srbiji niži za 0,4 p.p. BDP nego u novim članicama EU, a prihodi od poreza na dohodak od kapitala za oko 0,3 p.p. BDP veći.

Takođe se uočava da je produktivnost poreza na dohodak, merena poreskim prihodima (iskazanim kao procenat BDP) ostvarenim po jednom procentnom poenu poreske stope, u Srbiji veća nego u drugim evropskim zemljama. To je pre svega posledica relativno niskog neoporezivog dela dohotka i nepostojanja drugih standardnih i nestandardnih poreskih olakšica u Srbiji, za razliku od drugih (naročito Zapadnoevropskih država), u kojima su te olakšice često široko postavljene.

Kao i u drugim državama, i u Srbiji porez na dohodak od rada čini preko 4/5 ukupnih prihoda od poreza na dohodak, pri čemu prihodi od poreza na zarade (dohodak od zaposlenja) čine najveći deo prihoda od poreza na dohodak od rada. Prihodi od poreza na zarade čine preko 75% prihoda od poreza na dohodak građana u Srbiji, što upućuje na potrebu da se posebna pažnja pri (re)dizajniranju ovog poreskog oblika posveti upravo načinu oporezivanja zarada. Pored poreza na zaradu, prihodi od poreza na

³⁷⁴ U cilju obezbeđenja uporedivosti podataka, u dohotke od rada uračunati su dohoci od zaposlenja, samostalne delatnosti, dohoci od autorskih prava, prava industrijske svojine i srodnih prava, ostali prihodi, a u porez na dohodak od rada je uračunati i prihod od godišnjeg poreza na dohodak građana, budući da se ovaj porez gotovo isključivo plaća na dohotke od rada.

³⁷⁵ Dohodak od kapitala obuhvata prihod od kamate, dividende, kapitalnih dobitaka, davanja u zakup nepokretnosti i pokretnih stvari.

dohodak od rada uključuju i prihode od poreza na dohodak od samostalne delatnosti, koji čine oko 4% ukupnih prihoda od poreza na dohodak. Iako je broj obveznika poreza na prihod od samostalne delatnosti manji oko osam puta od broja obveznika poreza na zarade, prihodi od ovog poreza su gotovo 19 puta niži od prihoda od poreza na zarade. Ova diskrepanca se objašnjava razlikom u pogledu stvarnog dohotka zaposlenih i samozaposlenih, nižom poreskom stopom koja se primenjuje na prihod od samostalne delatnosti (stopa iznosi 10%, a na zarade 12%), kao i znatno višim nivoom evazije poreza na dohodak od samostalne delatnosti u odnosu na dohodak od zaposlenja.³⁷⁶ Razlika u pogledu nivoa poreske evazije proizilazi iz različitih mehanizama naplate poreza na zaradu (oporezivanje po odbitku, na izvoru) i poreza na prihod od samostalne delatnosti (po rešenju poreskog organa). Tako od ukupnog broja obveznika poreza na prihod od samostalne delatnosti, u 2010. godini njih 45% je porez plaćalo paušalno, a ostalih 55% na stvarni dohodak. Procenjuje se da su i u jednom i u drugom slučaju (a naročito kod paušalnog oporezivanja) poreske osnovice znatno potcenjene, o čemu će više reći biti u poglavlju u kojem se analiziraju efekti različitih scenarija reforme poreza na dohodak na nivo poreske evazije u Srbiji.

Tabela 23. Prihodi od poreza na dohodak od rada u Srbiji (% BDP)

<i>Godina</i>	<i>Zarada</i>	<i>Prihod od samostalne delatnosti</i>	<i>Ostali prihodi</i>	<i>Ukupno</i>
2005.	4,64	0,18	0,30	5,12
2006.	4,83	0,22	0,40	5,44
2007.	3,69	0,19	0,37	4,25
2008.	3,75	0,18	0,35	4,28
2009.	3,80	0,17	0,31	4,28
2010.	3,73	0,15	0,28	4,15

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

Kod prihoda od poreza na dohodak od kapitala, najveći bilansni značaj ima oporezivanje dohotka od dividende, kamate i prihoda od davanja u zakup nepokretnosti, dok je bilansni značaj poreza na kapitalne dobitke zanemarljiv. Budući da je evazija poreza na prihod od davanja u zakup nepokretnosti izrazito visoka, te da je evazija poreza na prihod od kamate mala, a kod poreza na dividende relativno niska (banke i isplatioci dividende obustavljaju i uplaćuju porez u trenutku isplate prihoda fizičkom licu), procenjuje se da bi se unapređenjem efikasnosti naplate poreza na prihod od nepokretnosti mogao ostvariti znatan rast učešća prihoda po ovom osnovu u

³⁷⁶ Vidi: Randelović, S. (2011)

ukupnim prihodima od poreza na dohodak od kapitala. Tako je u 2010. godini sedam hiljada obveznika prijavilo prihod od davanja u zakup nepokretnosti, dok je porez na kapitalnu dobit prijavilo oko 10 hiljada obveznika. Budući da je bilansni značaj poreza na kapitalnu dobit zanemarljiv, bilo bi opravdano analizirati efekte eventualnog ukidanja ovog poreza, u cilju omogućavanja realokaciju resursa Poreske uprave na kontrolu i naplatu poreza na prihod od nepokretnosti.

Tabela 24. Prihodi od poreza na dohodak od kapitala u Srbiji (% BDP)

<i>Godina</i>	<i>Kamata</i>	<i>Dividenda</i>	<i>Prihodi od nepokretnosti</i>	<i>Prihodi od pokretnih stvari</i>	<i>Kapitalni dobiti</i>
2005.	0,04	0,13	0,07	0,00	0,07
2006.	0,05	0,19	0,08	0,01	0,09
2007.	0,08	0,26	0,09	0,01	0,08
2008.	0,13	0,28	0,10	0,01	0,06
2009.	0,02	0,25	0,10	0,01	0,04
2010.	0,10	0,22	0,10	0,01	0,03

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

S obzirom da su poreske stope u Srbiji proporcionalne, te da je neoporezivi deo zarade relativno nizak, uveden je godišnji porez na dohodak građana, koji se plaća po progresivnim poreskim stopama, kako bi se obezbedila vertikalna pravičnost, omogućila redistribucija dohotka i povećali poreski prihodi države. Godišnjim porezom oporezuju samo dohoci od rada, što postojećem sistemu oporezivanja daje elemente dualnog. Podaci pokazuju da su svi navedeni ekonomski efekti godišnjeg poreza na dohodak u Srbiji vrlo ograničeni, jer ovaj porez plaća oko 1% ukupnog broja poreskih obveznika, a prihodi po ovom osnovu iznose manje od 0,001% BDP-a.

Tabela 25. Bilansni značaj godišnjeg poreza na dohodak građana u Srbiji

<i>Godina</i>	<i>Broj poreskih prijava</i>	<i>% ukupnog broja poreskih obveznika</i>	<i>Poreski prihod (% BDP)</i>
2003.	7.045	0,6	0,0003
2004.	8.782	0,7	0,0006
2005.	11.981	1,0	0,0007
2006.	22.093	1,6	0,0010
2007.	17.683	1,2	0,0010
2008.	16.326	1,0	0,0009
2009.	19.916	1,3	0,0007

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

Na osnovu navedenih podataka o bilansnim performansama postojećeg poreza na dohodak građana u Srbiji, zaključuje se da je on manje izdašan i drugačije strukturiran nego u razvijenim državama.

Rezultati empirijskih istraživanja za zemlje članice EU i OECD pokazuju da je potencijalno negativan uticaj poreza na dohodak na privredni rast veći od negativnog uticaja poreza na potrošnju i imovinu, te da je redistributivni potencijal poreza na dohodak i u razvijenim zemljama relativno mali (u poređenju sa socijalnom politikom). Zbog toga se i u razvijenim državama razmatra mogućnost smanjenja poreza na dohodak (a naročito socijalnih doprinosa), uz prihodno neutralno povećanje poreza na potrošnju. Stoga se zaključuje da bi reforma poreza na dohodak građana u Srbiji, iako evidentno neophodna, trebalo da bude prihodno neutralna ili tek blago prihodno pozitivna, kako ne bi došlo do povećanja troškova rada i smanjenja prinosa na kapital, tj. do narušavanja međunarodne poreske konkurentnosti zemlje.

1.3 Metodologija i scenariji reforme poreza na dohodak

Za razliku od poreza na potrošnju, kao što je PDV, gde postoji relativno mali broj otvorenih pitanja i gde su rešenja primenjena u razvijenim zemljama relativno uniformna, kod poreza na faktore proizvodnje, a naročito kod poreza na dohodak građana, rešenja primenjena u razvijenim zemljama se u znatnoj meri razlikuju od zemlje do zemlje. Takva je situacija i u okviru Evropske unije, gde gotovo da ne postoji ni najniži nivo harmonizacije poreske politike u domenu oporezivanja dohotka građana. Zbog toga i moguća pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji ne mogu biti predeterminisani pravilima koja se primenjuju u Evropskoj uniji, već bi u dizajniranju tih rešenja i odabiru optimalnog trebalo krenuti od ekonomskih efekata koje bi njihova primena izazvala. Polazeći od teorijskih modela i prakse u razvijenim zemljama i onima u tranziciji, predmet empirijske analize u ovom radu biće ocena i analiza osnovnih ekonomskih efekata uvođenja svakog od tri alternativna modela poreza na dohodak građana u Srbiji.

Što se tiče dizajna scenarija poreske reforme, potrebno je napomenuti da je on ograničen sa dve grupe parametara. Prvo, svaki od tri razmatrana modela poreza na dohodak po svojim karakteristikama odgovaraće čistom teorijskom modelu (*flat*,

dualnom i sintetičkom) poreza na dohodak. Osim toga, scenariji poreske reforme su dizajnirani tako da svaki od analiziranih modaliteta poreza na dohodak građana bude prihodno neutralan u odnosu na postojeće rešenje. Intenzitet ekonomskih efekata poreske politike determinisan je strukturom poreza, ali i njihovom visinom, zbog čega bi poređenje očekivanih rezultata različitih reformskih scenarija u odnosu na postojeći sistem bilo moguće samo pod pretpostavkom prihodne neutralnosti. Pristup zasnovan na pretpostavljenoj prihodnoj neutralnosti je teorijski elaboriran i primenjen u većem broju teorijskih i empirijskih radova, usmerenih na analizu ekonomskih efekata reforme poreza na dohodak (Davis, J., et. al. (2002), Gonzales-Torrabadella, M., et. al. (2006), Decoster, A. (2008), Paulus, A., et. al. (2009)).

Teorijski modeli sintetičkog i dualnog poreza na dohodak, kao i modeli primenjeni u razvijenim zemljama obično podrazumevaju odobravanje nestandardnih odbitaka, kao što su odbici po osnovu troškova kamate na kredite za rešavanje stambenog pitanja. Međutim, ova vrsta odbitaka nije uključena u hipotetičke reformske scenarije koji će biti analizirani u ovom radu, zbog činjenice da raspoložive baze mikro podataka ne sadrže odgovarajuće podatke koji bi omogućili modeliranje ovog odbitka. Osim toga, potrebno je napomenuti da su neoporezivi iznosi dohotka i drugi odbici od poreske osnovice utvrđeni u odnosu na nivo dohotka iz 2007, budući da se glavna baza mikro podataka korišćena u analizama odnosi na tu godinu. S obzirom da je u međuvremenu, od 2007. do početka 2012. došlo do znatnog rasta nominalnih dohodaka (za oko 41%), neoporezivi deo dohotka bi u cenama iz 2012. iznosio 12.700 dinara, a standardni i nestandardni odbici oko 5.600 dinara mesečno. Za odgovarajući relativni iznos bi se promenili i limiti iznad kojih u sintetičkom i dualnom modelu poreza na dohodak granična poreska stopa raste.

Scenariji reforme poreza na dohodak građana koji će biti predmet empirijskog istraživanja u ovom radu, opisani su u Tabeli 26. Navedeni scenariji predstavljaju samo jednu od velikog broja mogućih parametrizacija reforme poreza na dohodak. Drugačija parametrizacija scenarija reforme poreza na dohodak bi imala i drugačije ekonomske efekte. Parametrizacija modela poreza na dohodak za svrhe istraživanja u ovom radu je izvršena na način koji bi obezbedio što veću uporedivost razmatranih modela poreza na dohodak sa teorijskim konceptima i rešenjima primenjenim u drugim zemljama, kako bi se omogućilo izvlačenje relevantnih zaključaka o

očekivanim ekonomskim performansama alternativnih modela poreza na dohodak u Srbiji.

Scenario 1. Flat porez na dohodak – podrazumeva da se dohoci iz svih izvora (dohoci od rada i dohoci od kapitala) uključuju u oporezivi dohodak. Tako utvrđeni oporezivi dohodak se umanjuje za lični odbitak (4.000 dinara mesečno) i odbitak za izdržavanu decu (4.000 dinara mesečno po detetu). Na tako obračunati oporezivi dohodak primenjuje se jedinstvena poreska stopa od 15%.

Scenario 2. Sintetički porez na dohodak - u oporezivi dohodak se uključuju dohoci iz svih izvora (i od rada i od kapitala). Poreska osnovica (dohodak za oporezivanje) se utvrđuje tako što se oporezivi dohodak umanjuje za: a) standardne odbitke (lični odbitak od 9.000 dinara mesečno i odbitak za izdržavanu decu od 4.000 dinara mesečno po detetu), i b) nestandardne odbitke (pun iznos nastalih troškova lečenja, nabavke lekova i medicinskih pomagala i troškovi obrazovanja i stručnog usavršavanja – do 4.000 dinara mesečno). Nestandardni odbici su utvrđeni na nivou od približno 10% prosečne bruto zarade, što je u skladu sa praksom drugih zemalja koje odobravaju ove odbitke. Tako utvrđena poreska osnovica se oporezuje po sledećoj skali: do 20.000 dinara dohotka za oporezivanje oporezuje se po stopi od 10%, od 20.000 do 45.000 dohotka za oporezivanje po stopi od 20%, a preko 45.000 dinara dohotka za oporezivanje se oporezuje po stopi od 25%.

Scenario 3. Dualni porez na dohodak – Dohoci iz različitih izvora se dele na dohodak od rada i dohodak od kapitala.³⁷⁷ Ukupan dohodak od rada se umanjuje za standardne i nestandardne odbitke, na isti način kao i kod sintetičkog modela oporezivanja. Na tako utvrđenu poresku osnovicu primenjuju se tri, progresivne poreske stope: 10% (na iznos do 10.000 dinara dohotka za oporezivanje), 15% (na iznos od 10.000 do 25.000 dinara) i 20% (na iznos preko 25.000 dohotka za oporezivanje). Dohodak od kapitala je u celosti oporeziv (nema olakšica, izuzeća, odbitaka), po proporcionalnoj stopi od 10%, koja je jednaka najnižoj stopi poreza na dohodak od rada, kao i zakonskoj stopi poreza na dobit preduzeća.

³⁷⁷ Dohodak od samostalne delatnosti je podeljen na dohodak od rada (80%) i dohodak od kapitala (20%), jer se ova vrsta dohotka smatra prinosom na uloženi kapital od strane preduzetnika, kao i naknadom za njegov rad, pri čemu postoje različite metode podele ovog dohotka na dohodak od rada i od kapitala. Za svrhe ovog istraživanja podela u srazmeri 80:20 je izvršena na osnovu procena vršenih u zemljama koje su prešle ili razmatrale prelazak na dualni model oporezivanja dohotka.

Procena ekonomskih efekata različitih scenarija reforme preza na dohodak biće zasnovana na dve grupe empirijskih podataka. Prvo, mikro-podaci o reprezentativnom uzorku domaćinstava. Reč je o Anketi o životnom standardu iz 2007. godine, koja obuhvata 17.335 pojedinaca koji žive u 5.557 domaćinstava. Odabir pomenute baze podataka iz 2007. godine je posledica činjenice da je u toj godini Anкета o životnom standardu bila zasnovana na LSMS (eng. *Living Standard Measurement Survey*) metodologiji razvijenoj od strane Svetske banke. Prednost LSMS u odnosu na ostale (standardne) ankete o životnom standardu ogleda se u činjenici da su u toj anketi moduli o radu i socijalnom položaju pokriveni relevantnim pitanjima, koja omogućavaju odgovarajuće, kvalitetno, modeliranje (u mikrosimulacionom modelu) i odgovarajuću proveru rezultata. Drugo, ekonometrijska analiza efekata poreske reforme na tržište radne snage, te efekata na nivo štednje i investicija, kao i statistička analiza finansijskih performansi alternativnih modela poreza na dohodak biće izvršena na osnovu makroekonomskih vremenskih serija za čitav skup ili uzorak, prikupljenih od odgovarajućih državnih institucija (Narodna banka Srbije, Ministarstvo finansija, Republički zavod za statistiku). Procena ekonomskih efekata različitih modaliteta poreske reforme će se vršiti kombinovanjem metoda mikrosimulacione analize, sa standardnim metodama ekonometrijske analize unakrsnih podataka i kointegracione analize vremenskih serija.

Tabela 26. Scenariji reforme poreza na dohodak građana u Srbiji

<i>Elementi</i>	<i>Flat PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	
			<i>Dohodak od rada</i>	<i>Dohodak od kapitala</i>
Oporezivi dohodak	Suma dohodaka iz svih izvora	Suma dohodaka iz svih izvora	Zarada, 80% dohotka od samostalne delatnosti, dohodak od poljoprivrede	Kamata, dividenda, kapitalni dobiti, dohodak od nepokretnosti, 20% dohotka od samostalne delatnosti
Poreska osnovica	Bruto dohodak umanjen za odbitke	Bruto dohodak umanjen za odbitke	Bruto dohodak umanjen za odbitke	Bruto dohodak
	Lični odbitak		9.000 din.	0
	Odbici za izdržavanu decu (po detetu)		4.000 din.	0
Odbici ¹	Odbici za troškove lečenja	pun iznos nastalih troškova	pun iznos nastalih troškova	0
	Odbici za troškove obrazovanja	4000 din.	4.000 din.	0
Poreska stopa	15%	do 20.000 din. - 10% od 20.000 do 45.000 din. - 20% preko 45.000 din. - 25%	do 10.000 din. - 10% od 10.000 do 25.000 din. - 15% preko 25.000 din. - 20%	10%

1) Odbici su dati na mesečnom nivou. Pretpostavlja se da nestandardne odbitke koristi član domaćinstva sa najvećim dohotkom

2. Uticaj reforme poreza na dohodak na redistribuciju dohotka u Srbiji

Analiza efekata reforme poreskog sistema (ili nekog njegovog dela) na raspodelu dohotka, kroz preraspodelu poreskog opterećenja, predstavlja jedan od osnovnih segmenata šire empirijske analiza ekonomskih efekata takve poreske reforme. Savremena empirijska istraživanja distributivnih efekata poreske reforme, kao i efekata takvih reformi na pravičnost u oporezivanju, po pravilu se vrše primenom mikrosimulacionog modela poreskih i socijalnih politika.³⁷⁸ Osim toga, pošto mikrosimulacioni modeli često ne uzimaju u obzir bihejvioralne odgovore ekonomskih agenata, koriste se i različite ekonometrijske metode, kao i dinamički stohastički modeli opšte ravnoteže. Analiza distributivnih efekata različitih scenarija reforme poreza na dohodak u Srbiji biće izvršena primenom mikrosimulacionog modela poreskih i socijalnih politika za Srbiju (SRMOD), uz kombinovanje sa rezultatima drugih empirijskih istraživanja. SRMOD je razvijen na platformi EUROMOD-a (evropskog mikrosimulacionog modela te vrste) i po svim bitnim karakteristikama i načinu funkcionisanja podudaran je sa EUROMOD-om.³⁷⁹

SRMOD koristi LSMS 2007. bazu mikro podataka, o kojoj je već bilo reči. Pravila vezana za obračun poreza na dohodak građana, doprinosa za obavezno socijalno osiguranje i svih vrsta socijalnih davanja (MOP, dečji dodatak, roditeljski dodatak, naknada za nezaposlene i dr.) se unose u model programiranjem, uz upotrebu odgovarajućeg skupa (za te potrebe) posebno definisanih funkcija, na osnovu čega se u modelu vrši obračun poreza, doprinosa i socijalnih naknada koje bi pojedinci/domaćinstva trebalo da plate ili prime, uzimajući u obzir visinu i strukturu njihovog dohotka, potrošnje i imovine. Reforma određene poreske/socijalne politike se unosi u SRMOD takođe pomoću odgovarajućih funkcija, na osnovu čega se u modelu vrši obračun promene raspoloživog dohotka pojedinaca/domaćinstava nakon takve reforme. Prilikom obračuna promene raspoloživog dohotka, SRMOD ne uzima u obzir bihejvioralni odgovor poreskih obveznika na promenu politika, što se smatra jednim od osnovnih ograničenja analiza ove vrste. Iako uključivanje bihejvioralnog odgovora može delimično uticati na promenu relevantnih zaključaka, rezultati

³⁷⁸ Vidi: Decoster, A., et. al. (2010), Jacobs, B., et. al. (2007), Paulus, A. (2008)

³⁷⁹ Više o EUROMOD-u vidi u: Lietz, C., et. al. (2007) i Bourguignon, F. et. al. (2006)

uporednih mikrosimulacionih analiza istog problema u modelu sa i bez bihevioralnog odgovora ipak pokazuju da odstupanje rezultata u slučaju neuzimanja u obzir bihevioralnog odgovora nije takvo da suštinski menja zaključke.³⁸⁰ S druge strane, SRMOD uzima u obzir međusobnu interakciju poreza na dohodak, doprinosa i socijalnih naknada, tako da promena jedne od ovih politika utiče na druge politike, kao što se to u stvarnosti dešava. Shodno tome, mikrosimulacioni model omogućava *ex-ante* istraživanje efekata (promena) ovih politika na nejednakost u raspodeli dohotka, pravičnost u oporezivanju ili dodeli socijalnih naknada, socijalno uključivanje, siromaštvo, podsticanje na rad i sl., pod pretpostavkom da ljudi ne menjaju svoje ponašanje nakon promene politike.

Primenom mikrosimulacionog modela SRMOD, u ovom poglavlju će biti analizirani efekti primene svakog od tri razmatrana scenarija reforme poreza na dohodak građana na: a) (ne)jednakost u raspodeli dohotka u društvu, b) pravičnost u raspodeli poreskog tereta u Srbiji. S obzirom da je cilj analize ocena očekivanih efekata alternativnih modela poreza na dohodak u slučaju njihove primene u Srbiji, potrebno je napomenuti da dobijeni rezultati predstavljaju posledicu teorijskih karakteristika alternativnih modela oporezivanja dohotka, parametrizacije konkretnih modela čiji se efekti analiziraju, karakteristika postojećeg poreza na dohodak, kao i visine, strukture i raspodele dohodaka u posmatranom uzorku.

2.1 Efekti primene alternativnih modela oporezivanja dohotka na nejednakost

Merenje nejednakosti u raspodeli dohotka se u savremenim empirijskim istraživanjima vrši utvrđivanjem raspodele dohotka po decilima (dohodnim grupama), kao i putem obračuna sintetičkih indikatora nejednakosti (Džinijev koeficijent, Opšti entropijski indeks, Atkinsonov indeks i sl.). Stoga će analiza distributivnih efekata tri razmatrana scenarija reforme poreza na dohodak u Srbiji biti izvršena upravo primenom pomenutog, standardnog skupa analitičkih instrumenata.

³⁸⁰ Vidi: Decoster, A., et. al. (2010)

Tabela 27. Efekti poreske reforme na raspodelu dohotka po decilima u Srbiji

	% bruto dohotka (pre poreza, doprinosi i socijalnih naknada)	% raspoloživog dohotka			
		Postojeći PDG	Flat PDG	Dualni PDG	Sintetički PDG
Količnik analiza kvintila (80/20)	9,65	6,98	6,82	6,76	6,71
1	1,5%	1,9%	2,0%	1,9%	1,9%
2	3,3%	4,0%	4,1%	4,1%	4,1%
3	4,5%	5,4%	5,5%	5,5%	5,5%
4	5,7%	6,8%	6,8%	6,9%	6,9%
5	7,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
6	8,6%	9,1%	9,1%	9,2%	9,3%
7	10,4%	10,7%	10,7%	10,7%	10,8%
8	12,6%	12,6%	12,6%	12,6%	12,6%
9	16,3%	15,5%	15,5%	15,4%	15,4%
10	30,2%	26,0%	25,7%	25,6%	25,3%

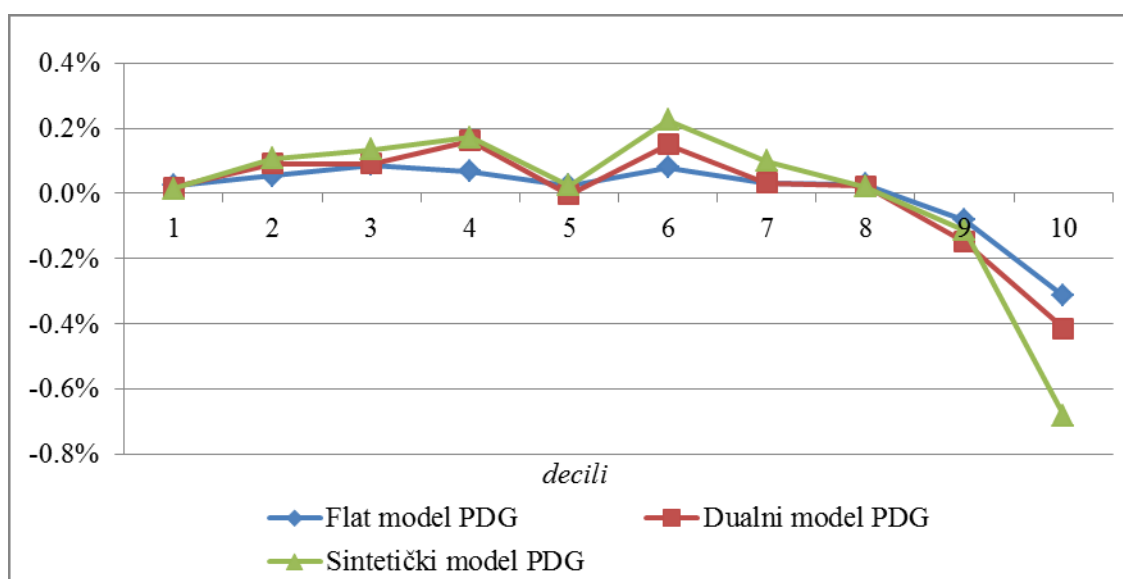
Podaci o raspodeli raspoloživog neto dohotka (dohotka po odbitku poreza i socijalnih doprinosa, kao i nakon dodele socijalnih naknada) u Srbiji pokazuju da je najveći deo dohotka koncentrisan u gornjim dohodnim grupama (lica koja se nalaze u tri najviša decila raspoložuju sa preko 54% ukupnog dohotka). Međutim, ako se raspodela neto (raspoloživog) dohotka poredi sa raspodelom tržišnog (bruto) dohotka (pre uvođenja poreza, doprinosa i socijalnih naknada), uočava se da se nakon primene javnih politika nejednakost u raspodeli dohotka smanjuje, jer su pre njihovog uvođenja lica u tri gornje decilne grupe raspolagale sa preko 59% ukupnog dohotka. To potvrđuje i analiza količnika kvintila (80/20).³⁸¹ Tako nakon primene javnih politika, uključujući i postojeći porez na dohodak građana, vrednost kvintil količnika (80/20) opada sa 9,65 na 6,98.

Iako nakon primene datih javnih politika (poreza, doprinosa i socijalne pomoći) dolazi do smanjenja nejednakosti u raspodeli dohotka, postavlja se pitanje da li bi redizajnanjem poreza na dohodak građana ta nejednakost mogla biti dodatno smanjena, pod ostalim nepromenjenim uslovima, tj. pod pretpostavkom da sistem doprinosa i socijalna politika ostanu nepromenjeni. Podaci o kretanju kvintil količnika pokazuju da bi svaki od tri analizirana scenarija reforme poreza na dohodak doveo do smanjenja nejednakosti u raspodeli raspoloživog dohotka, tj. do smanjenja vrednosti

³⁸¹ Reč je o indikatoru koji poredi dohodak lica u dve najviše decilne grupe, sa dohotkom lica u dve najniže decilne grupe, tj. 1/5 najbogatijih i 1/5 najsiromašnijih.

posmatranog količnika. Međutim, dobijeni rezultati u vezi sa vrednostima kvartil količnika pokazuju da bi smanjenje nejednakosti, iako relativno ograničeno, ipak bilo najveće u slučaju primene sintetičkog poreza, zatim u slučaju odabira dualnog modela oporezivanja, dok bi u slučaju prelaska na *flat* model efekat na smanjenje nejednakosti u Srbiji bio najmanji, pri čemu se u obzir ne uzima bihejvioralni odgovor poreskih obveznika na svaki od ovih scenaria oporezivanja. To potvrđuju i podaci o iznosu ukupno preraspodeljenog dohotka u odnosu na situaciju u kojoj se primenjuje postojeći režim poreza na dohodak. Tako bi u slučaju prelaska na sintetički model oporezivanja bilo dodatno preraspodeljeno 0,8% ukupno raspoloživog dohotka, u slučaju dualnog poreza oko 0,7% raspoloživog dohotka, a u slučaju prelaska na *flat* porez na dohodak svega 0,4% ukupno raspoloživog dohotka, što je i očekivano, s obzirom da bi uvođenje *flat* poreza predstavljalo samo dalje fino podešavanje postojećeg sistema oporezivanja dohotka, a ne njegovu konceptijsku promenu.

Iako bi ova tri scenarija imala za efekat različite intenzitete preraspodele, zajedničko im je to što bi sva tri scenarija poreske reforme dovela do preraspodele dohotka na teret lica u dve gornje decilne grupe. Pri tome bi smanjenje raspoloživog dohotka lica u devetoj decilnoj grupi bilo približno isto u okviru svakog od reformskih scenarija. S druge strane, raspoloživi dohodak lica u najvišoj (desetoj) decilnoj grupi bi se najviše smanjio u slučaju prelaska na sintetički model oporezivanja dohotka.



Grafikon 34. Promena raspoloživog dohotka u Srbiji po decilima nakon poreske reforme

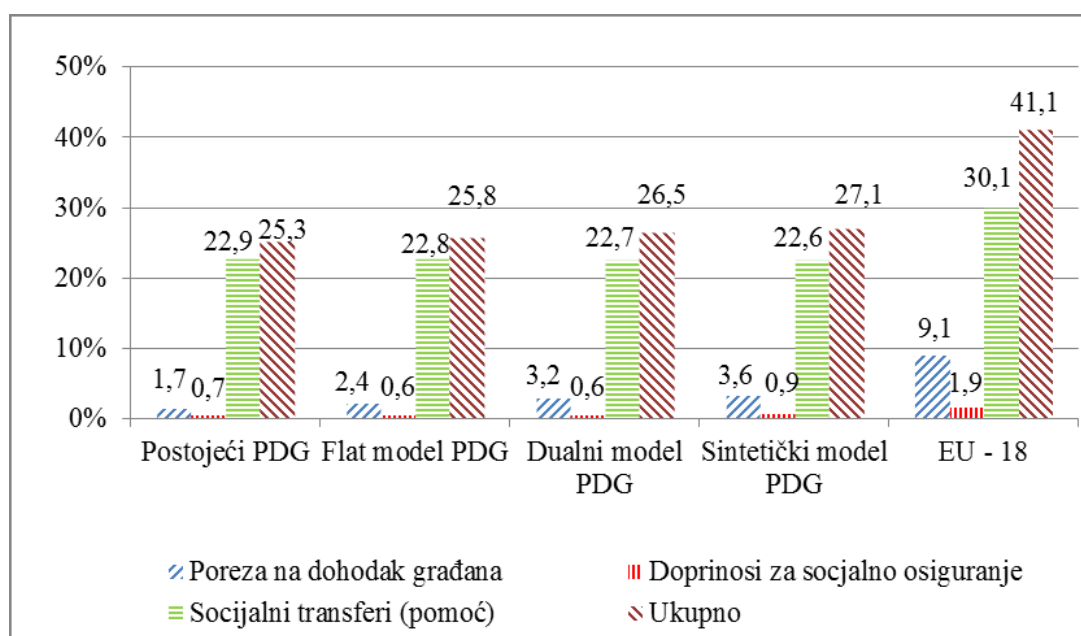
Rezultati prikazani na Grafikonu 34. takođe pokazuju da bi svaki od datih scenarija poreske reforme implicirao preraspodelu dohotka ka srednjoj klasi, dok se položaj najsiromašnijih ne bi znatnije promenio. Naime, prema rezultatima mikrosimulacionih analiza, raspoloživi dohodak najsiromašnijih lica (prva decilna grupa) se ne bi znatnije promenio ni u jednom od scenarija reforme, dok bi se položaj lica u drugoj decilnoj grupi u svakom od reformskih scenarija poboljšao za svega 0,1% ukupno raspoloživog dohotka. Izostanak pozitivnih efekata na položaj najsiromašnijih u sva tri scenarija objašnjava se kompenzatornim delovanjem povećanja neoporezivog dela dohotka (što smanjuje poresku obavezu siromašnih) i povećanja graničnih poreskih stopa (što povećava njihovu poresku obavezu). Osim toga, kod najsiromašnijeg dela stanovništva stopa nezaposlenosti je izrazito visoka, a od onih koji ostvaruju dohodak veliki deo radi u neformalnom sektoru, dok u ukupnom dohotku značajan udeo čine prihodi u naturi. Zbog svih navedenih razloga, redistributivna moć poreza na dohodak kod ove kategorije stanovništva je vrlo ograničena. Gotovo svi pozitivni efekti preraspodele dohotka usled reforme poreza na dohodak bi se prelili u korist lica u četvrtom i šestom decilu. Pri tome, distribucija preraspodeljenog dohotka je relativno povoljnija po lica u četvrtom decilu u slučaju prelaska na dualni, nego u slučaju uvođenja sintetičkog poreza, jer bi u slučaju primene sintetičkog modela veći deo dohotka bio usmeren ka licima u šestom decilu. Efekti primene *flat* poreza na raspoloživi dohodak srednjih dohodnih grupa bi bio znatno manji nego u slučaju druga dva scenarija reforme, što je posledica činjenice da ovaj model oporezivanja dovodi do apsolutno najmanje preraspodele dohotka (tj. ukupan iznos preraspodeljenog dohotka je najmanji u slučaju odabira ovog modela oporezivanja).

Podaci o promeni raspodele dohotka po decilima nakon primene svakog od tri data scenarija poreske reforme ukazuju na smer i intenzitet preraspodele po nivoima dohotka, ali ne i na kumulativne efekte te preraspodele na nejednakost, kao ni na izolovani doprinos politike poreza na dohodak građana smanjenju te nejednakosti. Te zaključke moguće je doneti na osnovu informacija o kretanju ukupnog iznosa i strukture Džinijevog koeficijenta, kao i drugih sintetičkih indikatora nejednakosti.

Tabela 28. Efekti javnih politika na nejednakost u raspodeli dohotka u Srbiji, merenu Džinijevim koeficijentom

	<i>Postojeći PDG</i>	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>	<i>EU-18</i>
Džinijev koeficijent - na dohodak pre poreza, doprinosa i naknada	0,4703	0,4703	0,4703	0,4703	0,4820
- efekti poreza na dohodak na Džini koef.	-0,008	-0,011	-0,015	-0,017	-0,044
- efekti socijalnih doprinosa na Džini koef.	-0,003	-0,003	-0,003	-0,004	-0,009
- efekti socijalnih naknada na Džini koef.	-0,108	-0,107	-0,107	-0,107	-0,145
Džinijev koeficijent - na raspoloživi (neto) dohodak	0,3515	0,3489	0,3455	0,3431	0,2840

Rezultati mikrosimulacione analize prikazani u Tabeli 28. pokazuju da je u postojećem sistemu, nejednakost u raspodeli dohotka na tržištu u Srbiji relativno visoka (Džinijev koeficijent na tržišni dohodak iznosi 0,4703), iako nešto manja u odnosu na prosek osamnaest posmatranih zemalja članica Evropske unije.³⁸² Nakon primene mera poreske i socijalne politike, Džinijev koeficijent obračunat na neto (raspoloživi) dohodak opada na 0,3515.



Grafikon 35. Uticaj javnih politika na smanjenje vrednosti Džinijevog koeficijenta u Srbiji i EU (u %)

³⁸² Reč je o zemljama koje su uključene u EUROMOD: Danska, Francuska, Velika Britanija, Nemačka, Irsko, Švedska, Holandija, Belgija, Austrija, Španija, Luksemburg, Portugal, Finska, Mađarska, Italija, Poljska, Grčka i Estonija.

Iako je efekat javnih politika na smanjenje nejednakosti u raspodeli dohotka u Srbiji značajan (nejednakost se smanjuje za 25,3%), on je i dalje znatno manji u odnosu na zemlje Evropske unije, u kojima nakon primene pomenutih javnih politika nejednakost opada za oko 41%. Ukoliko se posmatra izolovano dejstvo svakog od instrumenata javnih politika na nejednakost, može se zaključiti da najveći doprinos preraspodeli dohotka i smanjenju nejednakosti i u Srbiji, kao i u zemljama Evropske unije, daje socijalna politika, dok je doprinos politike poreza na dohodak višestruko manji, a uticaj sistema doprinosa za obavezno socijalno osiguranje izrazito mali, što je u skladu sa stavovima ekonomske teorije. Takođe se uočava da su sve tri posmatrane grupe politika u Srbiji manje značajne, u smislu redistributivnog delovanja, u odnosu na zemlje EU. Budući da je apsolutni doprinos socijalne politike smanjenju nejednakosti najveći, i razlika u efikasnosti između Srbije i zemalja EU je u apsolutnom iznosu najveća u ovom domenu javnih politika. Međutim, posmatrano u relativnom iznosu, najveća razlika u pogledu redistributivnog delovanja se ostvaruje u segmentu poreza na dohodak građana, što je u skladu sa teorijskim stavovima, budući da je progresivnost poreza na dohodak u zemljama EU znatno veća nego u Srbiji.

Rezultati mikrosimulacionih analiza pokazuju da bi svaki od tri data scenarija reforme poreza na dohodak povećao redistributivno dejstvo poreza i doprineo smanjenju nejednakosti u raspodeli dohotka. Rezultati prikazani u Tabeli 28. i na Grafikonu 35. pokazuju da bi doprinos poreza na dohodak smanjenju vrednosti Džinijevog koeficijenta (tj. nejednakosti) najviše porastao u slučaju primene sintetičkog poreza, zatim dualnog modela oporezivanja, a najmanje u slučaju odabira *flat* koncepta poreza na dohodak. Iako bi u slučaju uvođenja sintetičkog poreza na dohodak redistributivno dejstvo ovog poreza bilo više nego duplirano, ono bi i dalje bilo znatno manje nego u posmatranim zemljama Evropske unije. Kao što je u prethodnoj Glavi ovog rada već objašnjeno, redistributivni efekti poreske politike (naročito poreske politike) zavise od strukture poreskog sistema, ali i od drugih, neporeskih faktora, kao što je struktura dohotka. Tako potencijalni redistributivni efekti poreske politike opadaju sa rastom učešća dohotka od poljoprivrede, imputiranih i drugih vrsta dohodaka koje je teško oporezovati, kao i sa padom učešća dohotka po osnovu formalnog zaposlenja, samozaposlenja i sl. Shodno tome, kako je u Srbiji učešće imputiranih i novčanih dohodaka od poljoprivrede, te dohodaka ostvarenih u neformalnom sektoru u ukupnom dohotku stanovništva veće nego u razvijenim zemljama, za očekivati je da i

redistributivno delovanje poreskog sistema bude manje u Srbiji nego u razvijenim zemljama Evropske unije. Osim toga, bilansni značaj postojećeg poreza na dohodak u Srbiji, kao i analiziranih prihodno neutralnih scenarija reforme znatno je manji u odnosu na zemlje EU, što takođe smanjuje njegov redistributivni potencijal. Sve prethodno navedeno upućuje na zaključak da bi u Srbiji bilo teško ostvariti intenzitet redistributivnog delovanja poreske politike koji se ostvaruje u razvijenim zemljama, bez znatnih negativnih efekata na efikasnost.

Rezultati prikazani u Tabeli 28. i na Grafikonu 35. pokazuju da bi se nakon reforme poreza na dohodak blago promenio i intenzitet redistributivnog delovanja doprinosa za socijalno osiguranje, kao i sistema socijalnih naknada, iako je analiza vršena pod pretpostavkom da se drugi segmenti javnih politika (osim poreske) ne menjaju. Razlog tome nalazi se u činjenici da porez na dohodak predstavlja deo bruto zarade koja pak predstavlja osnovicu za obračun doprinosa. Osim toga, programi socijalne pomoći su uslovljeni dohodnim položajem primaoca, pri čemu se kao test koristi raspoloživi dohodak, tj. bruto dohodak umanjen za iznos poreza i doprinosa. Stoga promena iznosa poreza na dohodak indirektno utiče i na iznos plaćenih doprinosa i primljene socijalne pomoći (npr. neko ko pre poreske reforme nije imao pravo na socijalnu pomoć, nakon reforme stiže to pravo, jer mu se raspoloživi dohodak smanjio ispod propisanog limita), na taj način menjajući i intenzitet njihovog redistributivnog delovanja.

Zbog nedostataka imanentnih Džinijevom koeficijentu, o kojima je bilo reči u tački 1.2.2 Glave I ovog rada, empirijsku analizu distributivnih efekata reforme poreza na dohodak potrebno je upotpuniti ocenom i drugih sintetičkih pokazatelja nejednakosti kao što su Opšti entropijski indeksi (eng. *Generalized Entropy Index - GE*) i Atkinsonov indeks.³⁸³

³⁸³ O prednostima GE i Atkinsonovog indeksa vidi: Haughton. J., et. al. (2009), str. 105-106 i tačku 1.2.2 Glave I ovog rada.

Tabela 29. Efekti reforme poreza na dohodak na nejednakost u raspodeli dohotka u Srbiji merenu Opštim entropijskim i Atkinsonovim indeksom

	<i>Postojeći PDG</i>	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>
GE(0) indeks - Teilov T indeks	0,220	0,218	0,215	0,214
GE(1) indeks - Teilov L indeks	0,202	0,199	0,196	0,193
$\varepsilon=0,5$	0,099	0,098	0,096	0,095
Atkinsonov indeks $\varepsilon=1$	0,197	0,196	0,194	0,192
$\varepsilon=2$	0,413	0,413	0,411	0,410

Rezultati prikazani u Tabeli 29. pokazuju da mereno i Opštim entropijskim indeksom, kao i Atkinsonovim indeksom, nejednakost u raspodeli dohotka u Srbiji blago opada u sva tri scenarija reforme poreza na dohodak, što je u skladu sa zaključkom dobijenim na osnovu ocene i analize Džinijevog koeficijenta. Osim toga, sa rastom pondera koji se pridaje razlici između dohodaka na različitim dohodnim nivoima (parameter δ), nejednakost, merena GE indeksom, se više smanjuje. Takođe, rezultati u pogledu vrednosti Atkinsonovog indeksa pokazuju da iznos „podjednako raspodeljenog dohotka“ (Y_{EDE}) raste sa povećanjem averzije društva prema nejednakosti. Tako pri vrednosti parametra $\varepsilon=0,5$, postojeći nivo društvenog blagostanja u Srbiji bi mogao biti ostvaren sa 9,9% manje dohotka, ako bi taj dohodak bio ravnomerno raspodeljen. Istovremeno, ako se averzija prema nejednakosti poveća na $\varepsilon=2$, postojeći nivo blagostanja bi mogao da se ostvari sa 41,3% manje raspoloživog (jednako raspodeljenog) dohotka. To istovremeno znači da bi pri $\varepsilon=0,5$, uz postojeći ukupan raspoloživi dohodak, ali koji bi bio jednako raspodeljen svim članovima društva, ukupno društveno blagostanje poraslo za oko 11%. U slučaju rasta averzije prema nejednakosti ($\varepsilon=2$), samom preraspodelom postojećeg dohotka (do potpune jednakosti u raspodeli) ukupno društveno blagostanje bi se moglo povećati za čak 70,4%. Dobijeni rezultati takođe upućuju na zaključak da bi se u slučaju reforme poreza na dohodak (i primene nekog od tri razmatrana scenarija), mogućnost za povećanje društvenog blagostanja kroz preraspodelu dohotka smanjila, jer bi samom reformom deo dohotka bio već preraspodeljen, što bi dovelo do blagog smanjenja nejednakosti. Iz navedenih rezultata proizilazi bitan zaključak prema kojem je za ocenu stvarnih efekata javnih politika na nejednakost potrebno u obzir uzeti i karakteristike funkcije društvenog blagostanja, te strukturu društvenih preferencija, što je ipak pitanje koje je izvan opsega ovog rada. Osim toga, na konačan zaključak bi uticao i karakter i

intenzitet bihevioralnog odgovora poreskih obveznika na reformu poreza na dohodak, što zbog statičkog karaktera SRMOD-a nije uključeno u prethodno navedene rezultate.³⁸⁴

Rezultati prikazani u Tabeli 29. takođe pokazuju da se najveći pomak ka smanjenju nejednakosti ostvaruje u slučaju primene sintetičkog, zatim nešto malo manji kod dualnog modela oporezivanja, dok bi se najmanji pomak ostvario u slučaju primene *flat* poreza na dohodak. Dobijeni rezultati zasnovani na Atkinsonovom i Opštem entropijskom indeksu konzistentni su sa rezultatima zasnovanim na Džinijevom koeficijentu, budući da sve tri mere ukazuju da bi se najveći doprinos smanjenju nejednakosti ostvario u slučaju primene sintetičkog, zatim dualnog modela poreza, a najmanji u slučaju prelaska na čist *flat* porez na dohodak. To ukazuje na robusnost dobijenih zaključaka, s obzirom da je reč o merama koje se razlikuju po svojoj strukturi. Vrednosti ovih indeksa takođe ukazuju i na to da su razlike u pogledu efekata primene različitih modela oporezivanja na nejednakost veoma male (naročito između dualnog i sintetičkog poreza). To navodi na zaključak da tri razmatrana scenarija poreske reforme nisu u dovoljnoj meri diferencirana u pogledu očekivanih distributivnih efekata, da bi razlika u tim efektima mogla predstavljati odlučujući argument za odabir nekog od tih rešenja.

Prethodna analiza efekata reforme poreza na dohodak na nejednakost u njegovoj raspodeli zasnovana je na podacima o dohotku ostvarenom u jednoj godini. S obzirom da je dohodak lica varijabilan na nivou čitavog životnog ciklusa (u mladosti i starosti je niži, a u srednjem dobu viši), realno je pretpostaviti da redistributivno dejstvo poreza na dohodak varira tokom života. S tim u vezi, postavlja se pitanje intenziteta redistributivnog delovanja poreza na dohodak, na nivou čitavog životnog veka. U seminalnom radu na ovu temu, Fullerton i Rogers (1993) su primenom modela opšte ravnoteže na longitudinalnim podacima, ekonometrijskim metodama ocenili promenu zarađivačke sposobnosti pojedinca u odnosu na protok vremena, starost i određene demografskih karakteristika. Na osnovu ličnih karakteristika lica iz uzorka, ocenjena je vrednost njihovog životnog dohotka, kao sadašnja vrednost ocenjene vrednosti njihove zarađivačke sposobnosti u toku čitavog života. Polazeći od date mere životnog dohotka, te ocenjene veze između dohotka i starosti, oni su zaključili da je

³⁸⁴ O značaju uključivanja bihevioralnog odgovora u analizu dizajna poreza na dohodak vidi: Mirrlees, J. (1971)

porez na dohodak građana manje redistributivan/progresivan na nivou čitavog životnog ciklusa, nego kada se posmatranje vrši isključivo na osnovu vrednosti dohotka u jednoj godini, iako je razlika u progresivnosti relativno mala.³⁸⁵ Slični rezultati dobijeni su i u drugim empirijskim istraživanjima - za SAD i Kanadu.³⁸⁶

S obzirom na to da longitudinalni podaci o dohotku građana u Srbiji ne postoje, nije moguće izvršiti analizu distributivnih efekata navedenih scenarija poreske reforme na nejednakost, koja bi bila zasnovana na podacima koji se ostvaruju u toku čitavog životnog veka. Međutim, ukoliko se krene od pretpostavke da je porez na dohodak nešto manje progresivan na nivou čitavog životnog veka, nego na nivou jedne godine, može se zaključiti da bi intenzitet redistributivnog delovanja tri navedena scenarija poreske reforme na nivou životnog ciklusa bio još manji nego što prethodni navedeni rezultati za Srbiju pokazuju. To potvrđuje zaključak da bi primarni instrument redistribucije dohotka trebalo da bude politika javnih rashoda, budući da je efikasnost poreske politike u tom pogledu (bez obzira na to da li se polazi od koncepta godišnjeg ili životnog dohotka) mala, te da bi stoga kod odabira preferiranog modela poreza na dohodak pažnju trebalo usmeriti i na druge ekonomske efekte.

2.2 Efekti primene alternativnih modela oporezivanja dohotka na pravičnost

2.2.1 Efekti primene alternativnih modela oporezivanja dohotka na horizontalnu i vertikalnu pravičnost u oporezivanju

Kao što je prethodno definisano, pravičnost ima dve osnovne komponente – horizontalnu i vertikalnu, pri čemu je horizontalna pravičnost i normativno i vrednosno opšte prihvaćena, dok odnos prema vertikalnoj pravičnosti zavisi od vrednosnih sudova.

Da bi se različiti scenariji poreske politike mogli analizirati i porediti na osnovu kriterijuma horizontalne pravičnosti, potrebno je utvrditi odgovarajuće indikatore. S tim u vezi, u ovom poglavlju će biti korišćena dva standardna indikatora horizontalne pravičnosti u oporezivanju - Indeks promene ranga i Atkinson-Plotnikov indeks horizontalne nejednakosti. Polazeći od dobijene vrednosti indeksa promene

³⁸⁵ Fullerton, D., et. al. (1991) i Fullerton, D., et. al. (1993)

³⁸⁶ Vidi: Metcalf, G., et. al. (2002) i Kesselman, J., et. al. (2004)

ranga (RE)³⁸⁷ i Džinijevog koeficijenta nakon oporezivanja (GK_N), Atkinson-Plotnikov indeks horizontalne nejednakosti (AP) se računa kao.³⁸⁸

$$AP = 0,5 * \frac{RE}{GK_N} \quad (2.1)$$

Atkinson-Plotnikov indeks može uzimati vrednosti od 0 do 1, pri čemu nulta vrednost označava situaciju u kojoj postoji apsolutna horizontalna pravičnost, dok jedinična vrednost predstavlja suprotni ekstrem.

Tabela 30. Efekti reforme poreza na dohodak u Srbiji na horizontalnu i vertikalnu pravičnost u oporezivanju

	<i>Postojeći PDG</i>	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>	<i>EU-10</i> ³⁸⁹
Atkinson-Plotnikov indeks	0,0005	0,0005	0,0006	0,0006	-
Indeks promene ranga	0,0005	0,0005	0,0006	0,0005	0,0025
Indeks vertikalne pravičnosti	0,008	0,011	0,014	0,016	0,0400

Rezultati empirijskog istraživanja za Srbiju u pogledu vrednosti Atkinson-Plotnikovog indeksa, prikazani u Tabeli 30. ukazuju na to da primenom analiziranih scenarija reforme poreza na dohodak građana ne bi došlo do značajnog unapređenja horizontalne pravičnosti. Tako se u slučaju prelaska na *flat* porez na dohodak stepen horizontalne pravičnosti ne bi promenio, dok bi primena dualnog i sintetičkog poreza dovela do blagog pogoršanja horizontalne pravičnosti. Rezultati u pogledu Indeksa promene ranga pak ukazuju da bi prelazak bilo na *flat* ili sintetički model oporezivanja imali neutralan efekat na horizontalnu pravičnost u oporezivanju, dok bi prelazak na dualni model oporezivanja imao negativne efekte. Kako su u postojećem sistemu poreza na dohodak prihodi iz različitih izvora oporezovani po različitim poreskim stopama, a nakon reforme bi bili oporezovani po istim stopama (osim u slučaju dualnog modela oporezivanja), postavlja se pitanje zbog čega ovi scenariji poreske reforme ipak ne bi doveli do unapređenja horizontalne pravičnosti. S tim u

³⁸⁷ Za definiciju, način obračuna i karakteristike indeksa promene ranga vidi tačku 1.3.3. Glave II ovog rada.

³⁸⁸ Više o merenju horizontalne pravičnosti vidi u: Duclos, D., et. Al. (2001)

³⁸⁹ Podaci za zemlje Evropske unije preuzeti iz Paulus, A., et. al. (2008), Peichl, A., et. al. (2008) i odnose se na deset zemalja EU: Velika Britanija, Nemačka, Španija, Luksemburg, Grčka, Finska, Holandija, Belgija, Austrija, Portugal.

vezi, potrebno je napomenuti da dobijeni rezultati u velikoj meri zavise od karakteristika polazne osnove, tj. postojećeg sistema poreza na dohodak, ali i od parametrizacije modela oporezivanja na dohodak čije se uvođenje razmatra. Shodno tome, postoji nekoliko mogućih objašnjenja. Prvo, postojeći sistem poreza na dohodak u Srbiji ne nudi standardne i nestandardne poreske olakšice (osim neoporezivog dela zarade i normiranih troškova). Drugo, i dualni i sintetički model poreza na dohodak impliciraju dodelu standardnih nestandardnih odbitaka od poreske osnovice, čime se lica koja su imale rashode za obrazovanje ili lečenje, kao i lica sa izdržavanom decom stavljena u povlašćeni položaj u odnosu na ostale poreske obveznike. Treće, negativni efekti uvođenja dualnog poreza na dohodak na horizontalnu pravičnost proizilaze i iz činjenice da se u ovom režimu oporezivanja različitim stopama oporezuju dohoci od rada i dohoci od kapitala. Četvrto, iako u postojećem sistemu poreza na dohodak nominalne poreske stope variraju po vrstama dohodaka, činjenica je da najvećih deo dohotka lica u Srbiji ostvaruju od zaposlenja, te da varijabilitet poreskih stopa na druge vrste dohodaka nema kvantitativno bitan efekat na horizontalnu pravičnost u oporezivanju, jer je reč o malom delu ukupnog dohotka.

Kada je reč o vertikalnoj pravičnosti u oporezivanju, potrebno je napomenuti da se ona često aproksimira indeksom progresivnosti poreza, ali se u novijim istraživanjima koriste i posebno razvijeni mere vertikalne pravičnosti, kao što je Indeks vertikalne pravičnosti (VE indeks). Rezultati prikazani u Tabeli 30. pokazuju da je nivo vertikalne pravičnosti u oporezivanju pri postojećem sistemu poreza na dohodak izrazito nizak i iznosi oko 0,008, što je znatno manje nego u razvijenim zemljama EU. Dobijeni rezultati takođe pokazuju da bi sva tri razmatrana scenarija reforme poreza na dohodak dovela do unapređenja vertikalne pravičnosti. Do najvećeg rasta vertikalne pravičnosti došlo bi u slučaju prelaska na sintetički, zatim na dualni model oporezivanja, a najmanje u slučaju odabira *flat* poreza na dohodak. I pored pozitivnih efekata datih scenarija poreske reforme na vertikalnu pravičnost, čak i u slučaju odabira sintetičkog poreza na dohodak vertikalna pravičnost u oporezivanju dohotka u Srbiji bi i dalje bila za oko 0,024 p.p. manja nego u razvijenim zemljama. To potvrđuje prethodnu konstataciju da se uz nepromenjene druge (neporeske) faktore, samom reparametrizacijom poreza na dohodak u Srbiji ne može dostići nivo vertikalne pravičnosti/progresivnosti koji postoji u razvijenim zemljama.

2.2.2 Efekti primene alternativnih modela oporezivanja dohotka na progresivnost

Budući da princip vertikalne pravičnosti predstavlja zahtev da prosečno poresko opterećenje raste sa rastom dohotka, dalja analiza ovog pitanja može se vršiti i na osnovu utvrđivanja i analize indikatora progresivnosti, zasnovane na posmatranju raspodele poreskog opterećenja po decilima, kao i odgovarajućih indikatora progresivnosti.

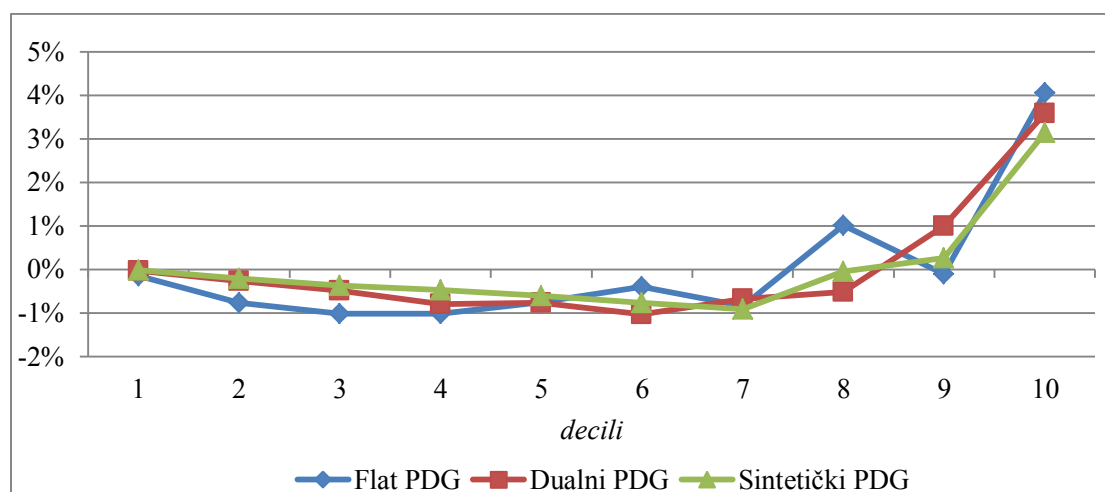
Tabela 31. Raspodela ukupnog poreskog tereta po decilima u Srbiji, pre i nakon poreske reforme

<i>Decili</i>	<i>Postojeći PDG</i>	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>
1	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%
2	1,9%	1,1%	0,9%	0,7%
3	3,3%	2,2%	1,8%	1,4%
4	4,5%	3,4%	2,6%	2,2%
5	5,9%	5,1%	4,4%	3,8%
6	8,0%	7,6%	6,5%	5,8%
7	10,1%	9,3%	8,6%	7,7%
8	12,8%	13,8%	13,3%	13,3%
9	18,3%	18,2%	19,2%	19,4%
10	35,0%	39,1%	42,7%	45,8%

Empirijski podaci prikazani u Tabeli 31. pokazuju da dve gornje dohodne grupe, u postojećem sistemu poreza na dohodak u Srbiji, snose preko 53% ukupnog poreskog tereta, što je nešto manje nego u zemljama EU, gde one u proseku snose 59% ukupnog poreskog tereta. S druge strane, lica u dve najniže dohodne grupe u Srbiji snose tek nešto više od 2% ukupnog poreskog tereta, što je takođe nešto manje nego u zemljama EU, u kojima ova lica snose oko 4% ukupnog poreskog tereta.³⁹⁰ O uticaju posmatranih scenarija poreske reforme na (pre)raspodelu poreskog tereta u Srbiji, može se zaključivati i na osnovu promene učešća različitih dohodnih grupa u ukupnom teretu poreza na dohodak građana. Tako se na osnovu rezultata mikrosimulacionih analiza može zaključiti da bi u slučaju prelaska na sintetički model oporezivanja redistribucija poreskog tereta bila gotovo u celosti ostvarena na teret najbogatijih (desete dohodne grupe), te da bi u slučaju odabira dualnog modela

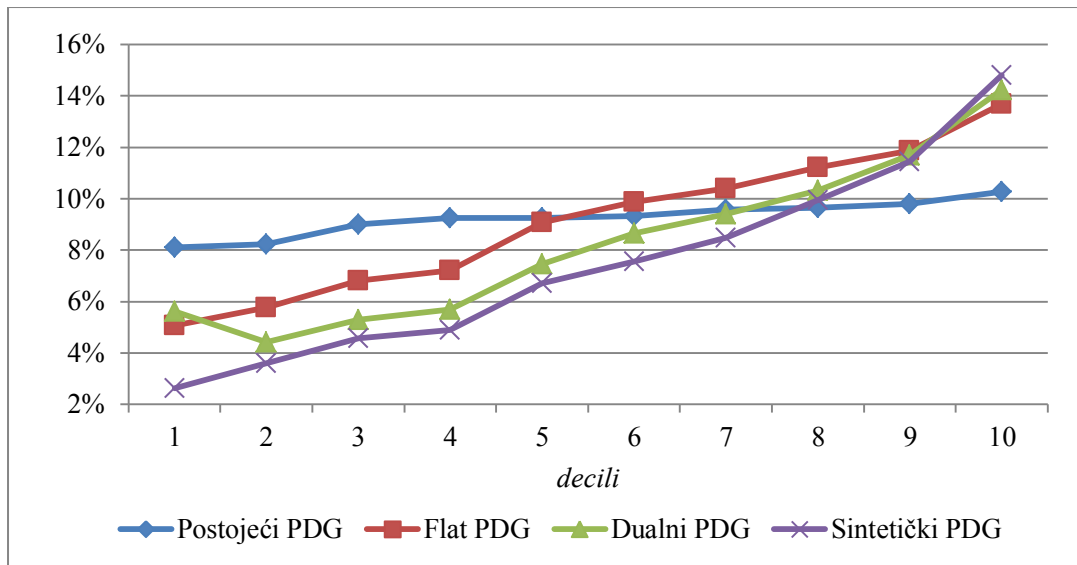
³⁹⁰ Za podatke za zemlje Evropske unije vidi: Paulus, A., et. al. (2008)

oporezivanja i dalje ceo teret reforme snosili bogati, ali ne samo oni iz desete dohodne grupe, već i iz devete, što je konzistentno sa dobijenim rezultatima u pogledu promene raspoloživog dohotka (vidi Tabelu 27.). U slučaju prelaska na *flat* model oporezivanja poreski teret bi bio preraspodeljen na teret lica u osmoj i desetoj decilnoj grupi. U sva tri reformska scenarija koristi u vidu smanjenja učešća u ukupnom teretu poreza na dohodak, ostvarila bi lica iz tzv. srednje klase. Dobijene ocene su u znatnoj meri zavisne od konkretne parametrizacije, tako da bi uz drugačiju parametrizaciju i distributivni efekti mogli biti različiti.



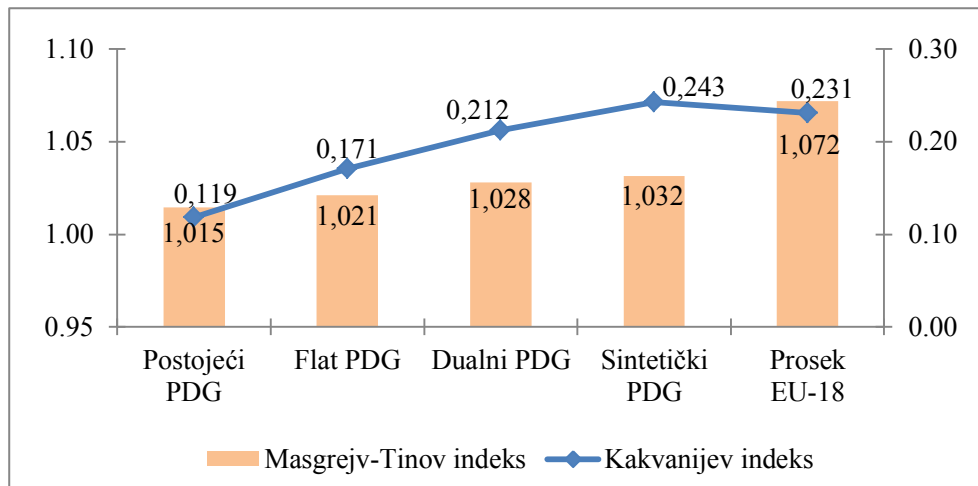
Grafikon 36. Promena raspodele ukupnog poreskog opterećenja po decilima u Srbiji nakon poreske reforme

Iako ovakvi rezultati u pogledu preraspodele poreskog tereta ukazuju na to da bi sva tri scenarija poreske reforme implicirala povećanje učešća bogatih u ukupnom teretu poreza na dohodak, na osnovu njih još uvek nije moguće izvući zaključke o intenzitetu progresivnosti svakog od scenarija reforme poreza na dohodak. Za to je potrebno izvršiti ocenu i analizu odgovarajućih indikatora progresivnosti poreza na dohodak građana. S obzirom da se progresivnost poreskog sistema u opštem smislu definiše kao situacija u kojoj prosečna poreska stopa raste, sa rastom dohotka, analiza progresivnosti različitih scenarija poreske reforme može se izvršiti utvrđivanjem krive kretanja prosečne poreske stope po decilima u svakom od scenarija oporezivanja. Smatra se da progresivnost sistema oporezivanja raste sa povećanjem nagiba te krive.



Grafikon 37. Prosečne stope poreza na dohodak po decilima u Srbiji nakon poreske reforme

Na osnovu rezultata prikazanih na Grafikonu 37. može se zaključiti da bi svaki od posmatranih scenarija reforme ovog poreza doveo do povećanja progresivnosti poreza na dohodak u Srbiji. Na osnovu nagiba krive kretanja prosečne poreske stope po decilima takođe se zaključuje da bi se progresivnost u najvećoj meri povećala u slučaju prelaska na sintetički model poreza na dohodak, zatim nešto manje, ali i dalje značajno, u slučaju odabira dualnog koncepta oporezivanja, dok bi se najmanji efekat na rast progresivnosti ostvario u slučaju primene flat poreza na dohodak. U skladu sa prethodno navedenim rezultatima su i dobijene vrednosti koeficijenta varijacije prosečne efektivne poreske stope, kao mere disperzije. Tako je ovaj koeficijent najniži kod postojećeg poreza na dohodak (oko 0,15), znatno viši kod *flat* modela (0,72) i dualnog režima oporezivanja (0,86), a najviši kod sintetičkog poreza (1,04). Ovi rezultati potvrđuju da je razlika u pogledu prosečne efektivne poreske stope između lica na različitim nivoima dohodaka, a samim tim i vertikalna pravičnost u oporezivanju, najveća u sintetičkom modelu poreza, nešto niža kod dualnog i flat poreza, a najniža kod postojećeg poreza na dohodak. Kao što je u Glavi II već navedeno, u savremenim empirijskim istraživanjima progresivnost oporezivanja najčešće se meri Masgrejv-Tinovim i Kakvanijevim indeksom progresivnosti.



Grafikon 38. Progresivnost alternativnih modela poreza na dohodak u Srbiji

U ovom radu korišćena su oba standardna indikatora progresivnosti, zbog nedostataka koji svaki od indikatora ima, a sa ciljem da se obezbedi veća robusnost dobijenih rezultata i izvedenih zaključaka. Rezultati empirijskih istraživanja, prikazani na Grafikonu 38. su konvergentni i pokazuju da je stepen progresivnosti postojećeg sistema poreza na dohodak u Srbiji izrazito nizak u odnosu na prosečne vrednosti u zemljama EU. Tako je Masgrejv-Tinov indeks progresivnosti u postojećem režimu oporezivanja dohotka tek neznatno veći od jedinice, što ukazuje da je sistem gotovo proporcionalan. Rezultati takođe pokazuju da bi prelazak na *flat* model poreza na dohodak doveo do umerenog povećanja progresivnosti (zbog povećanja neoporezivog dela dohotka i uvođenja odbitaka za izdržavanu decu), dok bi prelazak na dualni ili sintetički model doveo do znatnog povećanja progresivnosti. Takođe se zaključuje da ne postoji znatna razlika u pogledu intenziteta progresivnosti dualnog i sintetičkog poreza na dohodak, što se objašnjava činjenicom da je učešće dohotka od kapitala u ukupnom dohotku građana relativno malo, te da se u oba sistema dohodak od rada oporezuje po progresivnim poreskim stopama. Osim toga, uočava se da bi i u slučaju prelaska na sintetički porez na dohodak, za koji je pokazano da bi bio najprogresivniji, nivo progresivnosti poreza na dohodak u Srbiji i dalje bio niži nego u razvijenim zemljama Evropske unije. To se objašnjava razlikama u strukturi dohotka kao i u parametrizaciji poreza. Na slične zaključke navode i rezultati zasnovani na Kakvanijevom indeksu, pri čemu je raspon dobijenih vrednost indeksa znatno veći kod Kakvanijevog u odnosu na Masgrejv-Tinov indeks, što predstavlja posledicu razlika u pogledu konstrukcije ovih indeksa.

Na osnovu prethodni navedenog se zaključuje da ako bi progresivnost predstavljala bitan kriterijum za odabir preferiranog rešenja, sintetički i dualni model poreza na dohodak bi bili u prednosti u odnosu na *flat* porez na dohodak. Međutim, razlika u progresivnosti ova dva modela je toliko mala da ne bi mogla da predstavlja odlučujući kriterijum za odabir pravca poreske reforme, već bi u obzir trebalo uzeti i druge ekonomske efekte, kao i praktične probleme povezane sa primenom svakog od ovih rešenja.

3. Efekti oporezivanja dohotka fizičkih lica na tržišta faktora proizvodnje i privredni rast u Srbiji

Pored distributivnih, dizajn poreske politike u bitnoj meri utiče i na ostvarenje alokativnih ciljeva. Iako postoje različita mišljenja u pogledu značaja (re)distributivnih i alokativnih ciljeva oporezivanja, u savremenoj ekonomskoj teoriji dominira stav da poreski sistem treba da bude postavljen na način koji će podsticajno delovati na dugoročni privredni rast i društveni razvoj, čime se implicitno uvećava i njegova redistributivna efikasnosti.

Novija empirijska istraživanja pokazuju da porez na dohodak građana (i socijalni doprinosi), ima veći negativan uticaj na privredni rast, od različitih poreza na potrošnju (PDV, akcize i carine), kao i od poreza na imovinu, te da veći negativan uticaj ima samo porez na dobit preduzeća.³⁹¹ Uticaj poreza na dohodak građana na privredni rast proizilazi iz činjenice da se njime *de facto* oporezuju oba fundamentalna faktora proizvodnje, jer se u većini zemalja ovaj porez plaća na prinos od rada i na prinos od kapitala. S tim u vezi, u ovom poglavlju biće procenjeni efekti primene tri alternativna modela poreza dohodak na tržišta rada i kapitala u Srbiji, na osnovu čega će biti izvršena analiza očekivanih efekata primene tih modela oporezivanja na privredni rast.

3.1 Procena efekata primene alternativnih modela poreza na dohodak na tržište radne snage

Sa stopom nezaposlenosti od preko 25% u 2012. godini Srbija se svrstava u grupu Evropskih država sa izrazito visokom nezaposlenošću (od zemalja Regiona, veću stopu nezaposlenosti imaju samo Makedonija i Bosna i Hercegovina). Kako se porezom na dohodak građana oporezuju pre svega dohoci fizičkih lica od rada, potrebno je pri (re)dizajniranju ovog sistema oporezivanja proceniti efekte različitih scenarija reforme na tržište rada u Srbiji, kroz analizu efekata na ponudu i tražnju za radnom snagom.

³⁹¹ Vidi: Arnold, J. (2008)

Dejstvo poreza na dohodak na tržište rada ostvaruje se preko cene rada, tj. zarade. Ponuda radne snage će zavisiti od visine neto zarade zaposlenog, dok će tražnja za radnom snagom biti opredeljena visinom ukupnih troškova koje poslodavac ima po osnovu angažovanja radnika. Iz toga se može zaključiti da su efekti poreza na dohodak na tržište rada u bitnoj meri determinisani ekonomskom raspodelom tereta poreza na dohodak, te da će efekti poreske politike biti izraženiji na strani tražnje za radom ukoliko veći deo poreskog tereta snose poslodavci, a da će u suprotnom slučaju, ako veći deo tereta poreza na dohodak snose zaposleni, reforma poreske politike imati veće efekte na ponudu radne snage. Kao što je u Glavi I ovog rada već objašnjeno, ekonomska raspodela tereta poreza na dohodak zavisi od elastičnosti ponude i tražnje za radom u odnosu na cenu rada, u smislu da će veći deo tereta snositi ona strana tržišta koja iskazuje manju elastičnost. S tim u vezi postoji nekoliko relevantnih empirijskih istraživanja ekonomske raspodele tereta poreza na dohodak i socijalnih doprinosa u različitim zemljama, od kojih većina ukazuje na to da veći deo poreskog tereta snose zaposleni. Kao što je prethodno već navedeno, istraživanja za Švedsku (Holmlund (1995)), za Čile (Gruber (1995)) i za SAD (Andersen (1998)) pokazuju da najveći deo tereta ovih poreza i doprinosa na zarade snose zaposleni, a manji deo poslodavci, dok istraživanja za Dansku (Bingley (2000)) pokazuju da se u toj zemlji poreski klin deli gotovo ravnomerno između poslodavca i zaposlenog. Ekonomska raspodela poreskog tereta određena je elastičnošću ponude i tražnje za radom, koje su pak uslovljene faktorima od kojih su mnogi specifični za svaku zemlju (postojeća stopa nezaposlenosti, institucionalni okvir za tržište rada, mobilnost radne snage u unutrašnjim i međunarodnim okvirima, snaga sindikata i sl.). Međutim, uporedne empirijske analize pokazuju da varijacija elastičnosti ponude rada između zemalja nije velika. Stoga će u ovom radu, procena efekata poreske reforme na ponudu rada biti zasnovana na ocenjenoj elastičnosti ponude rada u odnosu na neto nadnicu u drugim zemljama. S druge strane, budući da je u Srbiji glavno efektivno ograničenje tržišta rada na strani tražnje, a ne na strani ponude, te da je varijabilitet elastičnosti tražnje za radom između zemalja veći nego kod ponude rada, analiza efekata reforme poreza na dohodak na tražnju za radnom snagom biće izvršena na osnovu elasticiteta tražnje za radom u odnosu na bruto zaradu, tj. visinu poreskog tereta, koji će biti ekonometrijski ocenjeni na osnovu odgovarajućih podataka za Srbiju.

3.1.1 Efekti reforme poreza na dohodak na ponudu radne snage

Analiza efekata različitih scenarija reforme poreza na dohodak na nivo ponude rada u Srbiji biće izvršena primenom dva pristupa:

- Kombinovani metod mikrosimulacione analize uz primenu prosečnih ocenjenih vrednosti koeficijenta elastičnosti ponude rada.
- Metod zasnovan na konceptu efektivnih graničnih i efektivnih prosečnih poreskih stopa, kojim će se izvršiti provera rezultata dobijenih primenom prvog pristupa.

a) Analiza efekata poreske reforme na ponudu rada mikrosimulacionom metodom

Ocena uticaja alternativnih modela poreza na dohodak na ponudu rada u Srbiji, biće zasnovana na mikro podacima iz ankete LSMS 2007. Prednost LSMS u odnosu na alternativne izvore ogleda se u činjenici da se u ovoj anketi nalazi većina podataka relevantnih za ovakvu analizu, kao što su podaci o radnom statusu, broju časova rada, zaradi zaposlenog, bračnom statusu, broju izdržavanih članova domaćinstva, strukturi potrošnje pojedinca/domaćinstva i sl. S tim u vezi, u mikrosimulacioni model poreskih i socijalnih politika za Srbiju (SRMOD) pored postojećeg, implementirana su tri opisana scenarija reforme poreza na dohodak građana. Mikrosimulacionim modeliranjem procenjen je iznos poreza na dohodak od rada u svakom od četiri (postojeći i tri reformska) scenarija oporezivanja. Poređenjem iznosa poreza u svakom od reformskih u odnosu na postojeći sistem, procenjena je promena iznosa poreske obaveze, za svakog obveznika u uzorku. S druge strane, na osnovu rezultata empirijskog istraživanja ekonomske raspodele poreza na rad u Srbiji procenjeno je da 80% tog tereta snose zaposleni, a 20% poslodavci.³⁹² Na osnovu dobijenih rezultata u vezi sa promenom poreske obaveze i navedene raspodele poreskog tereta, procenjena je promena iznosa neto zarade zaposlenog i ukupnog troška poslodavca, nakon svakog od scenarija poreske reforme.

Da bi se utvrdili efekti reforme poreza na dohodak građana na ponudu radne snage, potrebno je u analizu uključiti i elastičnost ponude rada u odnosu na (neto) cenu rada. Tako će se ukupan efekat primene različitih scenarija reforme poreza na dohodak na

³⁹² Žarković-Rakić, J. (2010)

ponudu rada oceniti na osnovu dobijenih rezultata u pogledu promene neto zarade nakon svakog od scenarija reforme i njihovim množenjem odgovarajućim koeficijentima elastičnosti ponude rada u odnosu na neto zaradu. S tim u vezi, relevantnim se nameće pitanje koeficijenata elastičnosti ponude rada koji će biti korišćeni u analizi. S obzirom da još uvek ne postoji dovoljno duga vremenska serija podataka neophodnih za ocenu elastičnosti ponude rada u Srbiji, u analizi će biti korišćeni rezultati empirijskih istraživanja za druge zemlje. Većina empirijskih istraživanja elastičnosti ponude rada ukazuje na statistički značajnu razliku u pogledu visine koeficijenata elastičnosti između muškaraca i žena, u smislu da je ta elastičnost veća kod žena (vidi tačku 1.4.1 Glave II ovog rada). Kao objašnjenje te razlike najčešće se navode argumenti povezani sa ulogom muškarca kao primarno zaduženog za izdržavanje porodice, te veće spremnosti udatih žena da smanje broj sati rada ili odustanu od zaposlenja, u slučaju kada imaju decu, a bračni partner ostvaruje dohodak. Zbog toga će i analiza efekata različitih modaliteta reforme poreza na dohodak u Srbiji biti izvršena zasebno za muškarce i za žene, da bi ukupan efekat bio izračunat ponderisanjem dobijenih rezultata učešćem muškaraca i žena u radno aktivnoj populaciji u uzorku.

Pitanje visine intenzivne elastičnosti ponude rada bilo je predmet brojnih empirijskih istraživanja u različitim zemljama. S tim u vezi, u jednom od poslednjih preglednih radova u kojima su sintetizovani rezultati većine relevantnih empirijskih istraživanja na ovu temu (Evers, et. al. (2008)) procenjeno je da koeficijent intenzivne elastičnosti ponude rada u proseku iznos 0,33, pri čemu se znatno razlikuje intenzitet elastičnosti između polova, tako da kod žena u proseku iznosi 0,61, a kod muškaraca oko 0,06. Istovremeno, modus elastičnosti ponude rada kod žena iznosi 0,72, a kod muškaraca 0,11.

Ocena efekata primene alternativnih modela poreza na dohodak na promenu ponude rada u Srbiji biće zasnovana na datim, prosečnim vrednostima, koeficijenata elastičnosti ponude rada u odnosu na neto zaradu.

Tabela 32. Elastičnost ponude rada - pregled rezultata empirijskih istraživanja

<i>Žene</i>			<i>Muškarci</i>		
<i>Država</i>	<i>Godina istraživanja</i>	<i>Koeficijent elastičnosti</i>	<i>Država</i>	<i>Godina istraživanja</i>	<i>Koeficijent elastičnosti</i>
V. Britanija	1992.	0,49	SAD	2005.	0,07
V. Britanija	1986.	1,33	Švedska	1983.	0,08
Francuska	2005.	0,29	Švedska	1996.	0,04
SAD	2007.	0,59	Švedska	1990.	0,10
Švedska	1990.	0,62	Švedska	2002.	0,08
V. Britanija	2000.	0,14	Nemačka	2002.	0,02
Nemačka	2002.	0,03	Francuska	1990.	0,08
Francuska	1990.	0,42	Italija	1990.	0,09
SAD	1981.	1,67	SAD	2004.	-0,04
Italija	1990.	2,79	SAD	2004.	0,07
SAD	2004.	0,16	Holandija	1999.	0,10
SAD	2004.	0,25	Švedska	1992.	0,18
Holandija	2001.	0,14	SAD	1981.	0,02
Holandija	1999.	0,22	SAD	1984.	-0,03
SAD	1981.	0,85	SAD	1990.	-0,08
SAD	1984.	0,76	SAD	2002.	-0,02
Finska	1997.	0,03	SAD	1990.	0,03
SAD	1987.	0,13	Holandija	1995.	0,11
SAD	1990.	0,43	Holandija	1990.	0,17
Holandija	1995.	0,67			
Holandija	2002.	1,11			
Holandija	1990.	0,45			
Holandija	1998.	0,40			
Prosek		0,61			0,06

Izvor: Evers, M., et. al. (2008), str. 32 i 33.

Prema rezultatima mikrosimulacionih analiza, primena alternativnih modela oporezivanja dohotka u Srbiji, uz gore navedene pretpostavke o raspodeli poreskog tereta, dovela bi do povećanja neto (raspoloživog) dohotka zaposlenih žena za 2,44%, 2,85% ili 3,19%, u zavisnosti od modela oporezivanja koji se primenjuje (uzimajući u obzir i indirektne efekte na doprinose i socijalne naknade). Uz pretpostavljenu elastičnost ponude rada žena u odnosu na neto zaradu od 0,61, to bi dovelo do povećanja ponude rada za 1,49% u slučaju prelaska na *flat* porez na dohodak, za 1,74% kod primene dualnog modela oporezivanja, te za 1,95% ako bi se reformom uveo sintetički porez na dohodak (Tabela 33.). S druge strane, efekti poreske reforme na promenu neto dohotka muškaraca bi takođe bili pozitivni, ali znatno manji nego kod žena, što se objašnjava razlikom u visini i strukturi dohotka, veličini i strukturi

domaćinstava kao i strukturi potrošnje domaćinstava u kojima je rad muškarca glavni izvor dohotka. Osim toga, dohodak muškaraca je u proseku viši od dohotka žena, što znači da bi u sintetičkom i dualnom modelu oporezivanja bio oporezovan po višoj graničnoj poreskoj stopi. Međutim, budući da se pri mikrosimulacionom modeliranju svi standardni i nestandardni odbici dodeljuju članu domaćinstva sa najvišim dohotkom, što je češće muškarac, efekat povećanja granične poreske stope i smanjenja osnovice usled odbitaka bi se u znatnoj meri neutralisali. S obzirom da je i elastičnost ponude rada muškaraca u odnosu na neto zaradu niža (u proseku iznosi 0,06), pozitivni efekti bilo kojeg od tri razmatrana reformaska scenarija na ponudu rada muškaraca bili bi znatno niži nego kod žena (od 0,0007% u slučaju *flat* poreza do 0,053% u slučaju sintetičkog poreza na dohodak). Takođe se uočava da je razlika između alternativnih modela poreza na dohodak u pogledu efekata na ponudu rada relativno veća kod muškaraca nego kod žena.

Tabela 33. Efekti poreske reforme na ponudu rada u Srbiji

	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>
<i>Žene</i>			
Prosečna promena raspoloživog dohotka	2,44%	2,85%	3,19%
Prosečna elastičnost ponude rada	0,61	0,61	0,61
Prosečna promena ponude rada	1,49%	1,74%	1,95%
<i>Muškarci</i>			
Prosečna promena raspoloživog dohotka	0,012%	0,48%	0,88%
Prosečna elastičnost ponude rada	0,06	0,06	0,06
Prosečna promena ponude rada	0,0007%	0,029%	0,053%
<i>Ukupno</i>			
Prosečna promena raspoloživog dohotka	1,06%	1,51%	1,88%
Prosečna elastičnost ponude rada	0,30	0,30	0,30
Prosečna promena ponude rada	0,64%	0,77%	0,87%

Posmatrano na nivou čitave, radno aktivne populacije, a polazeći od dobijenih rezultata po polovima i polne strukture radno aktivnog stanovništva, procenjuje se da bi uvođenje *flat* poreza na dohodak dovelo do prosečnog povećanja ukupne ponude rada u Srbiji za 0,64% (oko 22,6 miliona radnih sati godišnje), primena dualnog modela oporezivanja za 0,77% (oko 27,2 miliona radnih sati godišnje), a sintetičkog za 0,87% (oko 30,8 miliona radnih sati godišnje). Ovi rezultati upućuju na zaključak

da bi efekti poreske reforme na ponudu rada generalno bili umereni, te da bi odabir sintetičkog ili dualnog modela oporezivanja implicirao veće pozitivne efekte na ponudu rada nego u slučaju primene *flat* poreza.

Suštinska razlika između posmatranih modela oporezivanja dohotka odnosi se na stepen progresivnosti. Stoga je za analizu uzroka navedenih razlika u performansama alternativnih modela oporezivanja dohotka, u pogledu uticaja na ponudu rada, potrebno utvrditi promenu iznosa poreske obaveze na različitim nivoima dohotka. Ova analiza je takođe bitna i iz perspektive redistributivnih efekata oporezivanja, jer promena poreske politike može dugoročno uticati na raspodelu dohotka u društvu i kroz promenu ponude rada (zaposlenosti) lica na različitim nivoima dohotka. Iako empirijska istraživanja u razvijenim zemlja pokazuju da je elastičnost ponude rada u odnosu na nadnicu veća kod najviših dohodnih grupa nego kod ostatka populacije, za svrhe ove analize koristiće se jedinstvena (prosečna) vrednost elastičnosti ponude rada od 0,33, jer bi se u suprotnom otvorilo pitanje arbitrarnosti pri odabiru nivoa dohotka na kojem se počinje primenjivati viši koeficijent elastičnosti. Stoga razlike u pogledu promene ponude rada na različitim nivoima dohotka predstavljaju rezultat pre svega promene u neto (raspoloživom) dohotku.

Tabela 34. Promena ponude rada u Srbiji po decilima (u %)

<i>Decili</i>	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>
1	0,04	0,05	0,09
2	0,50	0,77	0,74
3	0,54	0,82	0,96
4	0,52	0,84	0,93
5	0,39	0,72	0,82
6	0,43	0,73	0,79
7	0,36	0,66	0,71
8	0,32	0,58	0,60
9	0,03	0,39	0,34
10	0,16	0,11	-0,25

Rezultati prikazani u Tabeli 34. pokazuju da sva tri scenarija poreske reforme pozitivno utiču na ponudu rada čitave populacije. Izuzetak je smanjenje ponude rada do kojeg dolazi kod desete dohodne grupe u slučaju primene sintetičkog poreza na dohodak, što je posledica relativno veće progresivnosti ovog modela oporezivanja. Takođe se uočava da je u sva tri scenarija povećanje ponude rada intenzivnije kod nižih i srednjih dohodnih grupa, te da ta promena opada sa rastom dohotka. Ovakva

struktura promene ponude rada na različitim nivoima dohotka na srednji i dugi rok pozitivno će uticati i na smanjenje nejednakosti u raspodeli dohotka u društvu, pod pretpostavkom da stanje na tržištu rada bude takvo da tržište apsorbuje povećanu ponudu rada. Međutim, takođe se uočava da ni u jednom od scenarija ne dolazi do znatnijeg pozitivnog uticaja na ponudu rada najsiromašnijih lica (u prvoj dohodnoj grupi), zbog činjenice da se njihova efektivna poreska obaveza u veoma maloj meri menja u odnosu na postojeće stanje (efekat povećanja neoporezivog dela dohotka i donje granične poreske stope se na najnižem nivou dohotka gotovo u celosti kompenzuju).

Kako ekonometrijske analize pokazuju da je bihejvioralna reakcija žena (u smislu promene ponude rada) na promenu neto zarada veća nego kod muškaraca, potrebno je promenu ponude rada po dohodnim grupama posmatrati odvojeno po polovima.

Tabela 35. Promena ponude rada u Srbiji po decilima - polna struktura (u %)

Decili	žene			muškarci		
	Flat PDG	Dualni PDG	Sintetički PDG	Flat PDG	Dualni PDG	Sintetički PDG
1	-0,10	-0,03	0,07	0,02	0,01	0,02
2	0,95	1,51	1,35	0,09	0,13	0,13
3	1,27	1,60	1,98	0,08	0,14	0,15
4	1,15	1,53	1,83	0,08	0,15	0,16
5	1,29	1,73	1,93	0,02	0,09	0,12
6	1,87	2,17	2,36	-0,01	0,06	0,07
7	1,62	1,99	2,12	-0,08	0,06	0,06
8	1,68	2,11	2,23	-0,03	0,02	0,02
9	1,69	1,92	1,95	-0,06	-0,04	-0,07
10	1,75	1,67	1,30	-0,10	-0,11	-0,20

Rezultati analiza po polu i dohodnim grupama pokazuju da bi kod žena sva tri scenarija reforme poreza na dohodak dovela do povećanja ponude rada, osim kod onih žena koje se nalaze u najnižoj dohodnoj grupi (sintetički porez na dohodak bi čak i kod tog segmenta ženske populacije doveo do blagog rasta ponude rada). Povećanje neoporezivog dela dohotka ne bi bilo dovoljno da kompenzuje povećanje graničnih poreskih stopa na nižim nivoima dohodaka kod žena, tako da bi uvođenje dualnog ili *flat* poreza impliciralo smanjenje njihove neto zarade i posledično smanjenje njihove ponude rada. Nasuprot tome, efekat na mušku ponudu rada je ambivalentan - na nižim nivoima dohotka efekat je u sva tri scenarija pozitivan, pri čemu bi sa rastom dohotka rast ponude rada bio sve manji, i na višim nivoima dohotka postao negativan.

Posmatrano po modelima oporezivanja, uočava se da bi *flat* porez imao sve veće pozitivno dejstvo na ponudu rada žena sa rastom dohotka, dok bi kod muškaraca pozitivan efekat bio ostvaren na nižim nivoima dohotka, a negativan na višim nivoima dohotka. Slične strukturne promene bi se ostvarile i u slučaju primene dualnog i sintetičkog poreza, s tim što bi te promene ponude rada bile intenzivnije. Osim toga, kod dualnog i sintetičkog poreza negativan efekat na mušku ponudu rada bi bio ostvaren samo kod najbogatijih lica (iz devetog i desetog decila). Ovakva raspodela efekata na mušku ponudu rada po dohodnim grupama predstavlja posledicu veće progresivnosti razmatranih scenarija poreza na dohodak u odnosu na postojeći sistem, pri čemu bi progresivnost najviše uticala na lica sa visokim dohocima, što su u proseku češće muškarci.

Navedeni rezultati ukazuju da bi sva tri scenarija reforme dovela do povećanja ženske ponude rada, jer bi se njihove neto zarade u proseku povećale, dok bi uticaj na mušku ponudu rada bio ambivalentan, ali da bi pozitivan efekat preovladao i kod njih, te da bi u proseku efekat promene ponude rada bio progresivan, u smislu da bi u srednjem roku doveo do smanjenja nejednakosti u raspodeli dohotka u Srbiji.

b) Analiza efekata poreske reforme na ponudu rada na osnovu efektivnih poreskih stopa

Savremena empirijska istraživanja uticaja poreskih i socijalnih politika na ponudu rada često se zasnivaju na merenju efektivnih poreskih stopa, i to efektivne granične poreske stope (eng. *Effective Marginal Tax Rate – EMTR*) i efektivne prosečne poreske stope (eng. *Effective Average Tax Rate – EATR*). Koncept efektivnih poreskih stopa, a naročito efektivne granične poreske stope razvijen je sa ciljem da se pri proceni stvarnog tereta određene javne politike u obzir uzmu kako njeni direktni efekti, tako i indirektno dejstvo, zbog činjenice da su socijalna i poreska politika povezane, te da utiču jedna na drugu, na mikro nivou. Tako uvođenje određenog poreza na dohodak može smanjiti raspoloživi dohodak pojedinca, što ga može učiniti kvalifikovanim za sticanje prava na određenu socijalnu naknadu, na koju nije imao pravo pre nego što je njegov raspoloživi dohodak bio umanjen. Slično tome, dodela određene vrste naknade iz domena socijalne politike (npr. naknade zarada porodiljama i sl.) može uvećati oporezivi dohodak pojedinca, a samim tim i njegovu poresku obavezu. S tim u vezi, efektivne poreske stope predstavljaju pokazatelj neto opterećenja koje proizilazi iz interakcije poreske politike, sistema doprinosa za

socijalno osiguranje i socijalne politike. Tako, efektivna prosečna poreska stopa predstavlja udeo neto plaćanja pojedinca (prirast poreza umanjen za eventualno uvećanje socijalnih naknada) u ukupnom dohotku poreskog obveznika. S druge strane, efektivna granična poreska stopa predstavlja iznos za koji je efektivno umanjen dodatni dinar dohotka pojedinca, uzimajući u obzir porez na dohodak, socijalne doprinose i socijalne naknade.

Efektivne poreske stope predstavljaju pokazatelj podsticajnosti poreske i socijalne politike na rad, te se kao takve smatraju aproksimativnim indikatorom ponude rada. I dok se efektivna prosečna poreska stopa smatra indikatorom ekstenzivne ponude rada, efektivna granična poreska stopa se smatra indikatorom intenzivne ponude rada.³⁹³ Kao takve, efektivne poreske stope predstavljaju samo indikator smera promene ponude rada, a mogu se koristiti i za rangiranje efekata, ali se ne mogu koristiti za kvantifikaciju tih efekata, jer u obzir ne uzimaju konkretnu vrednost elastičnosti ponude rada. Razlike između ove dve vrste efektivnih poreskih stopa determinisane su intenzitetom nelinearnosti poreskih i socijalnih politika. Granična poreska stopa (MTR) se analitički može predstaviti kao prvi izvod odgovarajuće poreske skale (T(y)), gde je y iznos dohotka pojedinca:

$$MTR = \frac{dT(y)}{y} \quad (3.1)$$

Međutim, u praksi, poreske skale, kao i sheme socijalnih transfera nisu kontinuelnog karaktera, zbog čega je teško efektivne granične poreske stope utvrditi na pomenuti način. Stoga se u praksi, granične poreske stope računaju tako što se dohodak pojedinca uveća za određeni iznos, da bi se u sledećem koraku, primenom mikrosimulacionog modela poreskih i socijalnih politika izvršio ponovni obračun iznosa poreza, doprinosa i socijalnih naknada, koji se zatim porede sa prethodno obračunatim iznosima.³⁹⁴ Za potrebe obračuna EMTR u ovom radu, dohodak radno aktivne populacije od zaposlenja i samozaposlenja je uvećavan za 3%, što je u skladu sa standardnom EUROMOD metodologijom, a promena iznosa poreza, doprinosa i socijalnih naknada je posmatrana na nivou domaćinstva, zbog činjenice da najčešće pravo na socijalnu naknadu ostvaruje domaćinstvo, a ne pojedinac (npr. materijalno

³⁹³ Vidi: Immervoll, H. (2004)

³⁹⁴ Vidi detaljnije: Paulus, A., et. al. (2008) i Immervoll, H. (2004).

obezbeđenje porodice).³⁹⁵ Ovim putem, polazeći od pretpostavke da se sa ΔY_j^D označava promena raspoloživog dohotka pojedinca j , a Y_j njegov ukupan dohodak, obračun efektivne granične poreske stope vrši se primenom sledeće formule:

$$EMTR_j = 1 - \frac{\Delta Y_j^D}{Y_j} \quad (3.2)$$

Slično tome, obračun efektivne prosečne poreske stope za radno aktivno stanovništvo, polazeći od pretpostavke da se sa Y_j^M označava tržišni dohodak (pre poreza, doprinosa i socijalnih naknada) pojedinca j , a sa T_j njegova neto poreska obaveza, vrši se primenom sledeće formule:

$$EATR_j = \frac{T_j}{Y_j^M} \quad (3.3)$$

Rezultati analize na mikro podacima pokazuju da bi sva tri scenarija poreske reforme dovela do smanjenja efektivne granične poreske stope, kao i efektivne prosečne poreske stope, što znači da bi delovali podsticajno i na ekstenzivnu i na intenzivnu ponudu rada. Takođe se uočava da bi na odluku pojedinaca da rade najveći pozitivan efekat bio ostvaren u slučaju primene sintetičkog modela, zatim dualnog poreza, a najmanji (ali ne znatno manji) efekat u slučaju odabira *flat* poreza na dohodak. Slični rezultati bi bili ostvareni i u kontekstu uticaja na odluku o broju časova rada, gde bi uvođenje sintetičkog poreza na dohodak imalo najveći pozitivan efekat, te da bi sličan (iako nešto manji) efekat bio ostvaren u slučaju odabira *flat* poreza, a najmanji u slučaju prelaska na dualni model.

Tabela 36. Promena prosečne EMTR i prosečne EATR u Srbiji nakon poreske reforme (u p.p.)

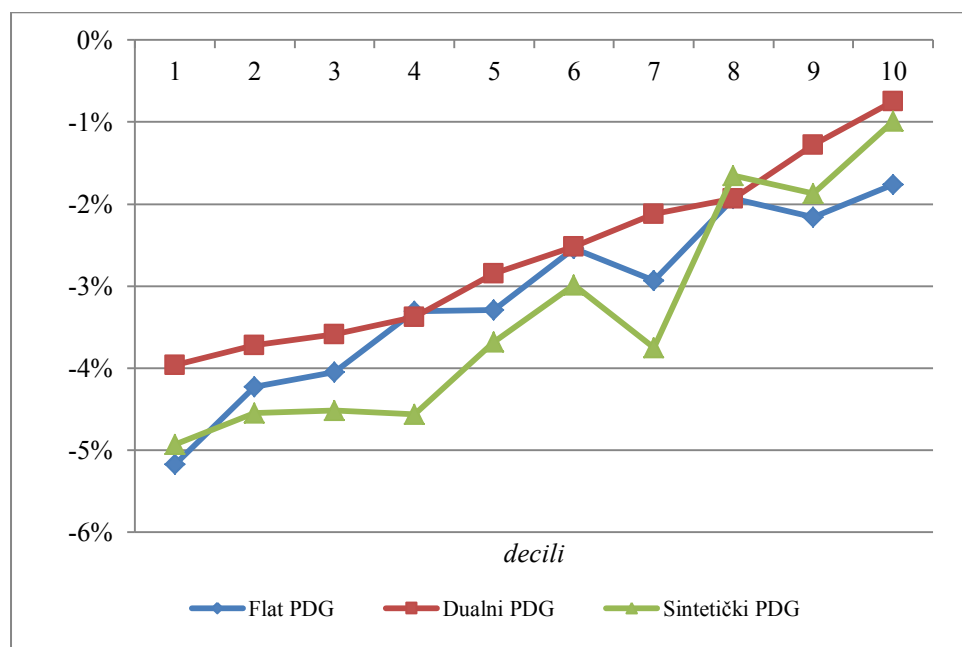
	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>
EMTR	-2,9	-2,4	-3,1
EATR	-2,0	-2,3	-2,5

S obzirom da su dati rezultati, prikazani u Tabeli 36. konzistentni rezultatima zasnovanim na mikrosimulacionim analizama, može se zaključiti da su ovim

³⁹⁵ Sličan metodološki pristup je primenjen i u empirijskoj analizi efektivnih graničnih poreskih stopa za grupu od devet Zapadnoevropskih država. Vidi: Paulus, A., et. al. (2008)

metodološkim pristupom potvrđeni prethodni zaključci u pogledu uticaja različitih modaliteta reforme poreza na dohodak na ponudu rada u Srbiji.

Kako bi se pored efekata na celokupnu radnu snagu procenilo koje kategorije radno aktivnog stanovništva bi bile naročito više podstaknute da rade nakon poreske reforme, potrebno je analizirati promenu efektivnih poreskih stopa po decilima.



Grafikon 39. Promena EMTR po decilima u Srbiji nakon poreske reforme

Na osnovu Grafikona 39. zaključuje se da bi u sva tri scenarija reforme, lica na svim dohodnim nivoima bila podstaknuta da povećaju ponudu rada (tj. broj sati rada), pri čemu bi povećanje podsticaja na rad bilo najveće na nižim nivoima dohotka, te da bi taj prirast opadao sa rastom dohotka. Ovakvi rezultati ukazuju na progresivni karakter promene ponude rada, jer ukoliko bi stvarna promena ponude rada odgovarala promeni podsticaja na ponudu rada (o čemu zaključujemo na osnovu EMTR), to bi za efekat imalo i smanjenje nejednakosti u raspodeli dohotka. Takođe se ocenjuje da bi najprogresivniji efekat promene ponude rada bio ostvaren u slučaju sintetičkog poreza na dohodak, zatim kod *flat* modela oporezivanja, dok bi primenom dualnog poreza progresivnost promene ponude rada bila najmanja.

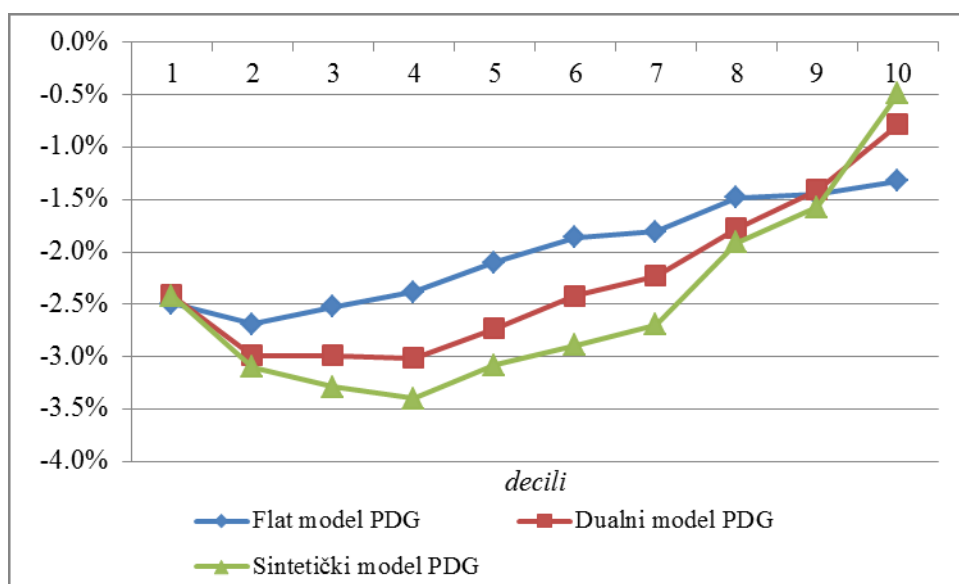
Tabela 37. Promena EMTR u Srbiji po decilima - polna struktura (u p.p.)

Decili	žene			muškarci		
	Flat PDG	Dualni PDG	Sintetički PDG	Flat PDG	Dualni PDG	Sintetički PDG
1	-5,0	-4,2	-4,9	-5,2	-4,0	-4,9
2	-3,1	-3,6	-4,2	-4,1	-3,7	-4,5
3	-3,1	-3,5	-4,3	-3,9	-3,6	-4,4
4	-1,9	-3,0	-4,2	-3,1	-3,3	-4,5
5	-2,1	-2,0	-2,9	-3,1	-1,8	-3,5
6	-1,1	-1,7	-1,9	-2,3	-2,4	-2,8
7	-1,8	-1,2	-3,2	-2,7	-2,3	-3,6
8	-0,5	3,3	-0,1	-1,6	1,5	-1,3
9	-0,9	2,6	-0,5	-1,9	1,2	-1,5
10	-0,3	-5,6	0,7	-1,4	-7,6	-0,6
Prosek	-2,0	-1,9	-2,5	-2,9	-2,6	-3,2

Kada je reč o polnoj strukturi očekivanih efekata, rezultati prikazani na Tabeli 37. ukazuju na to da bi smanjenje efektivnih graničnih poreskih stopa kod muškaraca bilo nešto veće nego kod žena, što pre svega predstavlja posledicu činjenice da se pri mikrosimulacionom modeliranju (ne)standardni odbici prvo dodeljuju članu domaćinstva sa najvišim dohotkom, što je najčešće muškarac, kako bi ušteda na porezima bila najveća. Osim toga, uočava se da bi i kod muškaraca i kod žena smanjenje efektivnih graničnih poreskih stopa bilo najveće u slučaju primene sintetičkog, zatim *flat* poreza, a najmanje u slučaju dualnog modela oporezivanja. Ovakav poredak predstavlja posledicu promene poreza, ali i promene iznosa doprinosa i socijalnih naknada, s obzirom da se u modelu uzima u obzir interakcija između ovih politika. Međutim, kako EMTR predstavlja samo indikator podsticaja na rad, a ne i pokazatelj intenziteta stvarne bihevioralne reakcije, stvarna promena ponude rada bi zavisila od elastičnosti ponude rada u odnosu na neto zaradu. Pošto je elastičnost ženske ponude rada višestruko veća od muške, pri čemu razlika u promeni EMTR kod muškaraca i žena iznosi između 30% i 40%, ocenjuje se da se i na osnovu rezultata u pogledu EMTR može zaključiti da bi povećanje ženske ponude rada bilo veće od muške. Na osnovu datih rezultata se takođe zaključuje da bi kod oba pola podsticaj na povećanje ponude rada bio veći na nižim nivoima dohotka, te da bi opadao sa rastom dohotka.

Ocenjuje se da je veće (pozitivno) dejstvo sintetičkog poreza na ponudu rada, u odnosu na *flat* i dualni posledica činjenice da u ovom modelu reforme dolazi do

znatnijeg poreskog rasterećenja nižih dohodaka, pri čemu znatan deo radno aktivnog stanovništva u Srbiji ostvaruje zaradu manju od prosečne.



Grafikon 40. Promena EATR u Srbiji po decilima nakon poreske reforme (u p.p.)

Kada je reč o efektima reforme poreza na dohodak na ekstenzivnu ponudu rada na različitim nivoima dohotka, rezultati pokazuju da bi sve kategorije radno aktivnog stanovništva bile podstaknutije na zapošljavanje, u svim scenarijima poreske reforme. Takođe se uočava da bi lica na nižim nivoima dohotka bila podstaknutija da počnu sa radom, jer bi njihovo smanjenje EATR bilo relativno veće nego kod lica sa višim dohocima, iz čega sledi da bi i efekat na podsticanje prihvatanja zaposlenja od strane nezaposlenih lica bio progresivnog karaktera, tj. da bi u većoj meri bio izražen kod siromašnijih slojeva, što bi u dugom roku dovelo do smanjenja nejednakosti. Rezultati pokazuju da je progresivnost podsticaja na prihvatanje zaposlenja najveća kod sintetičkog i dualnog, a najmanja kod *flat* poreza. Međutim, takođe se uočava da bi i kod sintetičkog i kod dualnog poreza najsiromašnija lica bila manje podstaknuta na povećanje ekstenzivne ponude rada, od lica sa nešto višim iznosom dohotka, što je posledica činjenice da zaposlenje samo po sebi ne implicira gubitak prava na socijalnu pomoć, već se to pravo gubi tek kada, između ostalog, dohodak po članu domaćinstva pređe određeni limit. Ovakav rezultat se objašnjava činjenicom da se poreska obaveza najsiromašnijih ne bi znatnije promenila nakon bilo kojeg od scenarija poreske reforme.

3.1.2 Efekti reforme poreza na dohodak na tražnju za radnom snagom

Uticaj promene režima oporezivanja dohotka građana na tražnju za radnom snagom zavisi od promene veličine poreskog klina (razlike između neto zarade i ukupnog troška poslodavca), ekonomske raspodele poreskog tereta između zaposlenog i poslodavca, kao i od elastičnosti tražnje za radom u odnosu na cenu rada koju plaćaju poslodavci. Postojeća ekonometrijska istraživanja za Srbiju, zasnovana na mikro panel podacima (na nivou preduzeća), pokazuju da je ekonomska raspodela poreskog klina takva da se on između zaposlenih i poslodavaca u srazmeri 80:20, te da dugoročna elastičnost tražnje za radom u odnosu na bruto zaradu iznosi oko -0,66.³⁹⁶ Ipak, procena efekata primene tri različita scenarija reforme poreza na dohodak u Srbiji na tražnju za radnom snagom u ovom radu biće posebno izvršena na makro podacima, u dva koraka. Prvo će na osnovu odgovarajućih makro podataka vremenskih serija biti ocenjena elastičnost tražnje za radom u odnosu na poreski klin u Srbiji, a zatim će dobijeni koeficijenti elastičnosti biti kombinovani sa rezultatima mikrosimulacionih analiza u vezi sa promenom prosečnog poreskog opterećenja u svakom od reformskih scenarija.

Pri oceni odgovarajućih elastičnosti tražnje za radnom snagom, kao *proxy* za tražnju za radom korišćeni su podaci Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) o broju slobodnih radnih mesta (SRM), što je u skladu sa teorijskim stavovima i pristupima u drugim empirijskim istraživanjima. Reč je o mesečnim podacima, za period od januara 2004. do decembra 2008. godine (60 opservacija), koji se odnose na broj otvorenih radnih mesta koji su poslodavci prijavili Nacionalnoj službi za zapošljavanje. Naime, do 2009. godine poslodavci su bili u obavezi da NSZ-u prijave broj radnih mesta koji otvaraju, bez obzira na to da li će ta radna mesta popuniti uz pomoć NSZ ili putem internih procesa selekcije kadrova. Od 2009. godine, ukinuta je zakonska odredba koja nameće ovu obavezu poslodavcima, tako da su oni od 2009. u obavezi da prijave samo ona radna mesta koja će popunjavati sa evidencije NSZ. Stoga je u ekonometrijski analizu uključen period do promene načina evidentiranja slobodnih radnih mesta (od januara 2004. do decembra 2008. godine). Polazeći od teorije ekonomije rada, kao i od pristupa korišćenih u drugim empirijskim istraživanjima, osnovnim determinantama tražnje za radom smatraju se visina

³⁹⁶ Žarković-Rakić, J. (2010)

prosečne bruto zarade (PBZ) i visina proizvodnje.³⁹⁷ Kao *proxy* za proizvodnju najčešće se koriste podaci u visini realnog BDP-a.³⁹⁸ Osim toga, zakonom propisana minimalna zarada se takođe smatra bitnom determinantom tražnje za radom. Međutim, kako je ona najčešće povezana sa kretanjem prosečne zarade, što je slučaj i u Srbiji, ova promenljiva se najčešće ne uključuje u ekonometrijski model, zbog problema multikolinearnosti.

Budući da je reč o podacima vremenskih serija, u prvom koraku je testirana stacionarnost logaritmovanih vrednosti navedenih vremenskih serija (SRM, PBZ, BDP). Standardni testovi jediničnog korena (prošireni Diki-Fulerov i DFGLS test) su pokazali da sve navedene serije imaju jedan običan jedinični koren, dok je test sezonskog jediničnog korena (HEGY12) pokazao da serija prosečnih zarada ima i sezonski jedinični koren.³⁹⁹ S obzirom da je utvrđeno da su sve serije reda integrisanosti jedan, primenjen je pristup kointegracione analize, a polazni ekonometrijski model uzima sledeću formu:

$$\log SRM_t = \beta_0 + \beta_1 \log PBZ_t + \beta_2 \log BDP_t + \varepsilon_t$$

Primenom Engel-Grendžerove procedure testirano je postojanje kointegracione veze između datih serija i dobijena je sledeća funkcionalna veza:⁴⁰⁰

$$\log \hat{SRM}_t = 3,81 - 0,37 \log \hat{PBZ}_t + 0,91 \log \hat{BDP}_t$$

Prema proširenom Diki-Fulerovom testu jediničnog korena, reziduali date regresione jednačine su na granici stacionarnosti, dok Filips-Peronov test pokazuje da su reziduali date regresione jednačine ubedljivo stacionarni, što potvrđuje i grafički prikaz reziduala. Budući da se Filips-Peronov test smatra adekvatnijim kod testiranja stacionarnosti reziduala, a da se isti zaključak izvodi na osnovu grafičkog prikaza

³⁹⁷ Carne, K. (2007) i Lewis, P.E.T, et. al. (2002)

³⁹⁸ U analizi su korišćeni zvanični podaci o kvartalnoj vrednosti BDP-a, koji su odgovarajućim analitičkim postupkom dezagregirani na mesečni nivo.

³⁹⁹ O sezonskom testu jediničnog korena videti: Depalo, D. (2008)

⁴⁰⁰ Svi ocenjeni koeficijenti pojedinačno su statistički značajni (na $\alpha=0,01$), kao i svi koeficijenti zajedno, koeficijent determinacije je visok (0,79), a Darbin Votsonov i Brojš-Godfrijev test autokorelacije pokazuju da nema autokorelacije, dok Žak-Bera test pokazuje da su reziduali normalno raspodeljeni. Međutim, standardni način prezentovanja ocenjenog kointegracionog modela ne podrazumeva iskazivanje relevantnih statistika ocena, zbog svojstva ocena dobijenih korišćenjem serija podataka sa jediničnim korenem, tako da konkretne vrednosti nisu navedene ispod ocenjene jednačine.

reziduala, može se zaključiti da između posmatranih varijabli postoji kointegraciona veza.⁴⁰¹

Na osnovu dobijenih rezultata, zaključuje se da dugoročna elastičnost tražnje za radom u Srbiji u odnosu na prosečnu bruto zaradu iznosi -0,37, a u odnosu na nivo proizvodnje +0,91. To znači da, pod ostalim nepromenjenim uslovima, smanjenje prosečne bruto zarade za 1 p.p., dovodi do rasta tražnje za radom za 0,37 p.p., dok rast proizvodnje za 1 p.p. dovodi do rasta tražnje za radom za 0,91 p.p.

Da bi se na osnovu dobijenih rezultata mogli oceniti efekti reforme poreza na dohodak na tražnju za radom, bilo bi neophodno proceniti ekonomsku raspodelu poreskog klina ili koristiti rezultate drugih istraživanja u vezi sa tim. Međutim, pomenuta procena bi se mogla izvršiti i bez istraživanja ekonomske raspodele poreskog tereta, ukoliko bi se kao objašnjavajuća promenljiva u ekonometrijskom modelu koristila serija podataka o visini prosečnog poreskog klina (PK) po mesecima, umesto podataka o prosečnoj bruto zaradi. Reč je o seriji reda integrisanosti jedan, koja je takođe visoko korelisana sa prosečnom bruto zaradom (jer se obračun vrši na prosečnu bruto zaradu), tako da se preko serije podataka o visini poreskog klina u model posredno uključuje i serija o prosečnoj zaradi, što doprinosi kvalitetu ekonometrijskog modela. S tim u vezi, ocena elastičnosti tražnje za radom u odnosu na poreski klin se može vršiti pomoću sledećeg modela:

$$\log SRM_t = \beta_0 + \beta_1 \log PK_t + \beta_2 \log BDP_t + \varepsilon_t$$

Korišćenjem zvaničnih podataka Republičkog zavoda za statistiku o kretanju prosečne bruto zarade po mesecima, i primenom pravila za obračun poreza i doprinosa na zarade obračunata je prosečna vrednost poreskog klina po mesecima za period od januara 2004. do decembra 2008. U posmatranom periodu su pravila za obračun poreza i doprinosa na plate više puta menjana, što je takođe uzeto u obzir. Tako su stope doprinosa za obavezno socijalno osiguranje povećane u septembru 2004. godine, porez na platni fond je ukinut u julu 2004. godine, a u avgustu 2006. uveden je neoporezivi deo zarade (5.000 dinara mesečno), dok je poreska stopa

⁴⁰¹ Detaljnije o većoj adekvatnosti Filips-Peronovog testa u odnosu na alternativne testove, za testiranje jediničnog korena reziduala vidi: Dittmann, I. (2002).

istovremeno snižena sa 14% na 12% počev od januara 2007. godine. Osim toga, neoporezivi deo zarade je nakon toga, u februaru svake godine, indeksiran za stopu inflacije u prethodnoj godini. Date promene politika, kao i kretanje prosečne zarade stvorili su dovoljno veliki broj varijacija objašnjavajuće promenljive za ocenu elastičnosti tražnje za radom u odnosu na poreski klin.

Budući da je i vremenska serija podataka o poreskom klinu reda integrisanosti jedan, kao i serija podataka o slobodnim radnim mestima i BDP-u, ocena veze između posmatranih varijabli takođe je vršena primenom Engel-Grendžerove procedura kointegracione analize, na osnovu koje su dobijeni sledeći rezultati:⁴⁰²

$$\log \hat{SRM}_t = 4,17 - 0,38 \log \hat{PK}_t + 0,86 \log \hat{BDP}_t$$

Prošireni Diki-Fulerov, kao i Filips-Peronov test jediničnog korena su pokazali da su reziduali iz date jednačine stacionarni, što potvrđuje i grafički prikaz reziduala, na osnovu čega se zaključuje da postoji kointegraciona veza.

Dobijeni rezultati pokazuju da dugoročna elastičnost tražnje za radom u Srbiji u odnosu na visinu poreskog klina iznosi -0,38. To znači da smanjenje poreskog klina za 1 p.p., *ceteris paribus*, dovodi do rasta tražnje za radom za 0,38 p.p., što u dugom periodu, od npr. 20 godina, može da ima znatne ukupne efekte na tražnju za radom i broj zaposlenih.

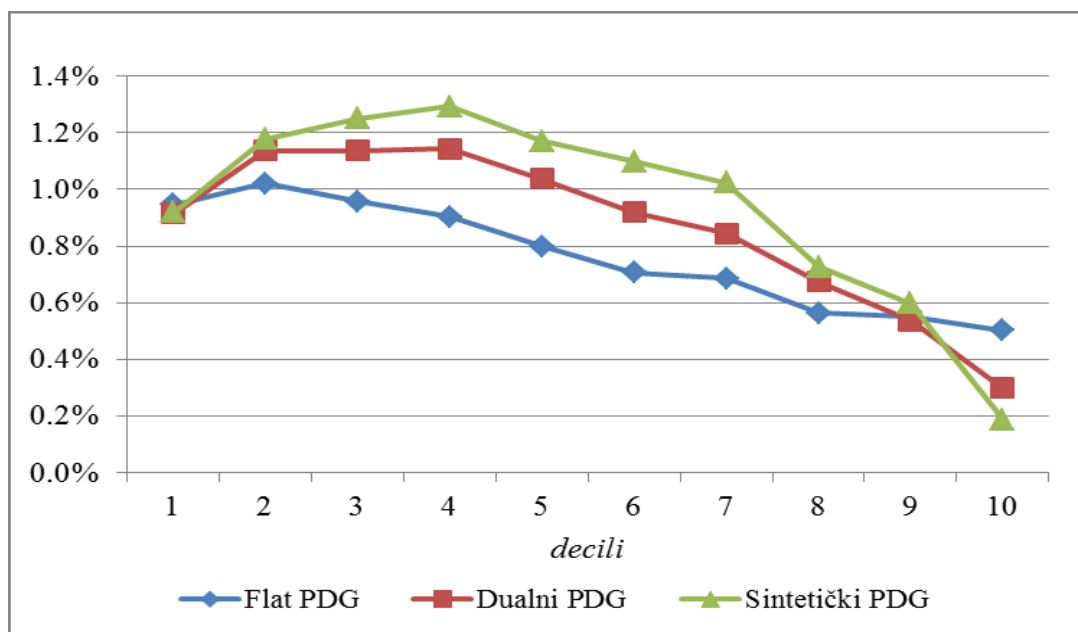
Da bi se procenili efekti reforme poreza na dohodak potrebno je u analizu uključiti i rezultate mikrosimulacionih analiza o kretanju prosečne stope poreza na zaradu.

Tabela 38. Efekti poreske reforme na tražnju za radom u Srbiji

	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>
Prosečna promena prosečnog poreskog klina	-2,01%	-2,27%	-2,48%
Prosečna (dugoročna) elastičnost tražnje za radom u odnosu na poreski klin	-0,38	-0,38	-0,38
Prosečna promena tražnje za radom	0,76%	0,86%	0,94%

⁴⁰² Svi ocenjeni koeficijenti pojedinačno su statistički značajni (na $\alpha=0,01$), kao i svi koeficijenti zajedno, koeficijent determinacije je visok (0,79), a Darbin Votsonov i Brojš-Godfrijev test autokorelacije pokazuju da nema autokorelacije, dok Žak-Bera test pokazuje da su reziduali normalno raspodeljeni.

Ukrštanjem rezultata mikrosimulacionih i ekonometrijskih analiza, pod pretpostavkom da je elastičnost tražnje za radom ista za sve dohodne grupe, procenjeno je da bi sva tri scenarija reforme dovela do povećanja tražnje za radnom snagom, pri čemu bi taj rast bio najveći u slučaju primene sintetičkog (+0,94%), zatim dualnog (+0,86%) poreza, a najmanji u slučaju primene *flat* poreza na dohodak (+0,76%).



Grafikon 41. Promena tražnje za radom u Srbiji po decilima nakon poreske reforme

Poreska reforma bi dovela do promene ne samo ukupne tražnje za radom, već i njene strukture. Tako se na osnovu rezultata prikazanih na Grafikonu 41. može zaključiti da bi u sva tri reformska scenarija promena tražnje za radom bila relativno progresivnog karaktera, u smislu da bi najviše porasla tražnja za niže i srednje plaćenim radnicima, a da bi rast tražnja za radom visoko plaćenih radnika bio najmanji. Takođe je uočljivo da bi se tražnja za radom najmanje plaćenih radnika povećala manje nego u slučaju srednje plaćenih radnika. Varijabilitet promene tražnje za radom bi bio najmanji u slučaju primene *flat* poreza na dohodak, a znatno veći kod dualnog i sintetičkog. Na osnovu navedenog se zaključuje da bi promena strukture tražnje za radom usled poreske reforme imala pozitivne distributivne efekte, tj. da bi dovela do smanjenja nejednakosti u raspodeli dohotka u Srbiji, u dugom roku.

S obzirom da je osnovni uzrok visoke stope nezaposlenosti u Srbiji efektivno ograničenje na strani tražnje za radom, a ne na strani ponude rada, procenjuje se da bi

kretanje stope (ne)zaposlenosti bilo prevashodno određeno ocenjenom promenom tražnje za radnom snagom. Na osnovu dobijenih rezultata može se zaključiti da bi se reformom poreza na dohodak moglo uticati na povećanje zaposlenosti u Srbiji, ali da bi efekti, iako pozitivni, bili ograničeni, te da bi razlika u intenzitetu tih efekata između tri razmatrana modela reforme poreza na dohodak bila relativno mala. Razlozi skromnih efekata reforme poreza na dohodak na nivo zaposlenosti u Srbiji nalaze se u činjenici da porez na dohodak građana čini manji deo (oko $\frac{1}{4}$) poreskog klina, dok najveći deo čine doprinosi za obavezno socijalno osiguranje. Iako pitanje reforme sistema socijalnih doprinosa nije u fokusu ovog rada, procenjuje se da bi značajniji efekti na nivo (ne)zaposlenosti u Srbiji mogao biti ostvaren tek simultanom reformom i poreza na zarade i sistema socijalnih doprinosa, koja bi za posledicu imala znatnije smanjenje poreskog klina. Osim toga, dobijeni rezultati pokazuju da se značajniji pomak u povećanju zaposlenosti u Srbiji može ostvariti tek kroz povećanje nivoa proizvodnje, te da poreska reforma sama po sebi u tom smislu nije dovoljna. Međutim, poreska reforme, usmerena na smanjenje poreskog opterećenja rada bi ipak doprinela povećanju zaposlenosti direktno (kroz smanjenje poreskog klina), ali i indirektno, kroz smanjenje troškova proizvodnje i unapređenje cenovne konkurentnosti privrede.

3.2 Uticaj primene alternativnih modela poreza na dohodak na štednju i investicije

Kapital, rad i tehnički progres predstavljaju osnovne determinante privrednog rasta. U prethodnoj deceniji privredni rast u Srbiji bio je najvećim delom finansiran inostranom štednjom, prilivom stranih direktnih investicija i zajmova. To je bilo uslovljeno činjenicom da je nivo domaće štednje bio nizak. Međutim, od 2008. godine, ponuda kapitala na svetskom finansijskom tržištu je znatno opala, što je dovelo do znatnog pada priliva stranih direktnih investicija i prekograničnih kredita. Iako su potencijali domaće akumulacije kapitala relativno skromni, neophodno je merama ekonomske politike povećati sklonost štednji, kako bi se makar delom nadoknadio gubitak nastao usled smanjenog priliva kapitala iz inostranstva.

Stavovi ekonomske teorije o značaju štednje stanovništva i njenim determinantama su se znatno menjali. Tako se kejnzijanski pristup oslanja na „hipotezu o apsolutnom

dohotku“, prema kojoj potrošnja predstavlja funkciju realnog dohotka i granične sklonosti štednji, tako da instrumenti poreske politike mogu predstavljati efikasno sredstvo za promociju štednje. Prema ovom pristupu potrošnja u periodu t (C_t) predstavlja funkciju realnog dohotka iz istog perioda (Y_t):

$$C_t = \alpha + \beta Y_t \quad (3.4)$$

gde α predstavlja konstantu, a β graničnu sklonost potrošnji.

U IS-LM modelu je veza između oporezivanja i štednje dodatno precizirana. Tako prema ovom modelu, povećanje poreske stope dovodi do pomeranja IS krive ka koordinatnom početku, što implicira smanjenje nivoa štednje za dati nivo dohotka. Nasuprot tome, neoklasična ekonomska teorija polazi od „hipoteze o permanentnom dohotku“. Prema ovom pristupu, odluka pojedinca o potrošnji se donosi u kontekstu ne samo tekućeg dohotka, već životnog dohotka, koji predstavlja sumu prošlog i tekućeg dohotka, tako da se ova hipoteza formalno može iskazati na sledeći način:

$$C_t = \alpha + \beta Y_t + \gamma C_{t-1} \quad (3.5)$$

Polazeći od ove hipoteze, dokazuje se da je odnos permanentne potrošnje i permanentnog dohotka visok (oko 0,9), što ukazuje da je sklonost štednji relativno niska, upućujući na zaključak da su mogući dometi mera ekonomske (pa i poreske) politike u podsticanju štednje ograničeni.⁴⁰³

Pokušaji empirijske provere uticaja poreske politike na nivo štednje, zasnovani su na tzv. Tejlorovom metodološkom pristupu, prema kojem je agregatna štednja (S) funkcija željenog nivoa bogatstva (W^*), tj. razlike između željenog i postojećeg nivoa bogatstva:

$$S = \varphi(W^* - W_{-1}) \quad (3.6)$$

Pri tome, smatra se da željeni nivo bogatstva zavisi od nivoa dohotka (Y) i stope prinosa (r):⁴⁰⁴

$$W^* = b_1 Y + b_2 r \quad (3.7)$$

⁴⁰³ Vidi detaljnije u: Peter, V., et. al. (2006)

⁴⁰⁴ Taylor, L. D. (1971) i Peter, V., et. al. (2006)

Iz jednačina (3.6) i (3.7) proizilazi da je štednja u stvari funkcija permanentnog dohotka i stope prinosa, tj. da se potrošnja stanovništva menja u slučaju trajne promene dohotka, a ne u slučaju njegove trenutne oscilacije. Ukoliko se u analizi pretpostavka o adaptivnim očekivanjima zameni pretpostavkom o racionalnim očekivanjima, dolazi se do zaključka da stanovništvo ne menja značajno svoje odluke o potrošnji i štednji, pod uticajem promene dohotka do koje dolazi usled promene javnih politika, osim ukoliko ne postoji nedvosmisleno uverenje da je reč o trajnoj promeni.

Iz makroekonomske perspektive ukupna domaća štednja se sastoji iz javne štednje (štednje javnog sektora) i privatne štednje, koju čine štednja građana i suma bruto operativnog profita i amortizacije korporativnog sektora. Budući da je u prethodnim godinama (i decenijama) u Srbiji gotovo permanentno ostvarivan konsolidovani fiskalni deficit, ne može se očekivati da doprinos javnog sektora rastu domaće štednje bude pozitivan. Kako podaci Centra za bonitet NBS i Agencije za privredne registre pokazuju da je poslovni rezultat privrede u prethodnoj deceniji uglavnom bio negativan, mogućnosti za povećanje domaće štednje iz ovog izvora su ograničene, i svode se na izdvajanja za amortizaciju. To upućuje na zaključak da se najveći potencijal za povećanje domaće štednje nalazi u amortizaciji korporativnog sektora i rastu štednje stanovništva.⁴⁰⁵

S obzirom da se porezom na dohodak građana, kroz oporezivanje dohotka od kapitala, utiče na stopu neto prinosa od kapitala, u ovom radu je izvršena ocena očekivanih efekata primene tri alternativna scenarija oporezivanja dohotka, na nivo štednje stanovništva u bankama. Štednja u bankama predstavlja samo jedan od mogućih vidova štednje građana, a pored toga postoji i mogućnost štednje kroz privatno penzijsko osiguranje, životno osiguranje, ulaganje u investicione fondove, hartije od vrednosti i dr. Međutim, s obzirom na banko-centrični karakter finansijskog sistema Srbije, nepostojanje tradicije u pogledu drugih vidova štednje i nerazvijenost drugih segmenata finansijsko-štednog sistema, najveći deo štednje stanovništva u Srbiji se odnosi upravo na štednju u bankama. Zbog toga će analiza očekivanih efekata

⁴⁰⁵ Bruto štednja privrede predstavljaju sumu amortizacije i profita. Bruto investicije u Srbiji iznose oko 23% BDP godišnje, od čega 15-18 p.p. BDP predstavlja zamenu postojećih osnovnih sredstava, a ostatak ulaganje u nova osnovna sredstva (prirast). I zamena postojećih i prirast osnovnih sredstava dovode do tehnološkog napretka i posledičnog unapređenja produktivnosti.

reforme poreza na dohodak na nivo štednje građana biti zasnovana na proceni efekata na nivo štednje stanovništva u bankama.

Uticaj reforme poreza na dohodak na nivo štednje se ostvaruje preko promene očekivane stope prinosa. U tom smislu, postoji mogućnost da se očekivanja formiraju racionalno, tako da su ljudi sposobni da predvide kretanje stope prinosa u budućnosti, ili pak da se polazi od koncepta adaptivnih očekivanja, tako da građani očekivanja u pogledu stope prinosa formiraju na osnovu stope prinosa u tekućem i prethodnim periodima. Pretpostavka o adaptivnim očekivanjima u ovom kontekstu se čini realističnijom. Efekti poreske reforme na nivo štednje uslovljeni su elastičnošću štednje u odnosu na kamatnu stopu, kao i raspodelom tereta poreza na dohodak od kamata. Stoga će u ovom radu biti izvršena ekonometrijska ocena elastičnosti štednje u bankama u odnosu na visinu kamatne stope (i dohotka), dok će u pogledu raspodele poreskog tereta između banaka i deponenata biti iskorišćeni rezultati teorijskih razmatranja i empirijskih istraživanja u drugim zemljama.

Izbor i specifikacija modela za ocenu kamatne elastičnosti štednje u Srbiji opredeljena je stavovima ekonomske teorije (jednačine (3.6) i (3.7)) u pogledu determinanti štednje, kao i raspoloživošću odgovarajućih podataka. Ocena kamatne elastičnosti štednje biće izvršena na mesečnim podacima vremenskih serija, za period od januara 2005. do decembra 2009. godine (60 opservacija). Vremenski period uključen u analizu opredeljen je raspoloživošću relevantnih serija podataka. Kao zavisna promenljiva u ekonometrijskom modelu koristiće se podatak o nivou evro depozita stanovništva u bankarskom sistemu (*DEP*), budući da štednja u evrima predstavlja dominantni vid štednje (oko 95% ukupne štednje stanovništva). Kao objašnjavajuće promenljive koristiće se kamatna stopa (*KS*), kao indikator stope prinosa, prosečna masa zarada (*MZ*) i iznos priliva doznaka iz inostranstva (*DOZ*), kao indikatori dohotka.⁴⁰⁶ Osim toga, zbog strukturnog loma u kretanju ukupnog iznosa depozita stanovništva, do kojeg dolazi usled povećanog rizika i panike izazvanih svetskom ekonomskom krizom u model je uključena i odgovarajuća veštačka promenljiva (*VP*). Zbog stabilizacije serija i potrebe da se izračunaju koeficijenti elastičnosti, sve vremenske serije (osim veštačke promenljive i mase zarada) su logaritmovane. Empirijska raspodela podataka serije masa zarada je normalna, a prevođenje u logaritamski oblik dovodi do zakrivljenosti serije, tj. do njenog odstupanja od

⁴⁰⁶ Štednja koja se formira iz doznaka je deo nacionalne, ali ne i domaće štednje.

normalne raspodele, što utiče na performanse dobijenih ocena, zbog čega se ova serija u ekonometrijski model uključuje u nivou. Shodno prethodno navedenom, ocena kamatne elastičnosti štednje u Srbiji izvršena je polazeći od sledećeg modela:

$$\log DEP_t = \beta_0 + \beta_1 \log KS_t + \beta_2 MZ_t + \beta_3 \log DOZ_t + \beta_4 VP + \varepsilon_t$$

Vremenska serija podataka o ukupnom iznosu depozita preuzeta je iz baze podataka NBS i obuhvata ukupnu štednju stanovništva u evrima, u svim bankama u Srbiji.

Kako ponuda novca (štednja) prevashodno zavisi od cene, kao prva objašnjavajuća promenljiva u model je uključena serija pasivnih kamatnih stopa. Budući da NBS ne poseduje dovoljno dugu vremensku seriju podataka o pasivnim kamatnim stopama na depozite stanovništva u evrima, za svrhe ove empirijske analize napravljen je uzorak poslovnih banaka, od kojih su zatraženi podaci o kretanju (nominalnih) pasivnih kamatnih stopa. Štednja stanovništva u bankama uključenim u uzorak na kraju 2009. godine činila je 30% ukupne štednje stanovništva u bankarskom sistemu Srbije. Osim toga, u uzorak su uključene banke koje se razlikuju po vlasničkoj strukturi, tržišnom učešću i tipu poslovne strategije, kako bi uzorak bio reprezentativan. Od banaka uključenih u uzorak su zatraženi podaci o kamatnim stopama koje su banke nudile potencijalnim klijentima/fizičkim licima za evro depozite. Budući da su kamatne stope blago diferencirane po periodima oročenja i iznosima depozita, kao referentne su odabrane kamatne stope na depozite oročene na godinu dana, kao modus štednje stanovništva u Srbiji. Varijabla *KS* uključena u model predstavlja prosečnu ponderisanu kamatnu stopu na evro depozite stanovništva oročene na period od jedne godine, umanjenu za iznos poreza. Ponderisani prosek je računat polazeći od visine kamatnih stopa u pojedinačnim bankama uključenim u uzorak, kao i od njihovog učešća u ukupnoj štednji u bankarskom sistemu Srbije. Podaci dobijeni od banaka predstavljaju „bruto“ kamatne stope, od kojih se odbija porez na prihod od kamate. S obzirom da ponuda štednje zavisi od neto cene (kamate) koju deponenti dobijaju, kao objašnjavajuća promenljiva korišćen je iznos kamatne stope po odbitku poreza, pri čemu se pri preračunavanju bruto kamatne stope na neto iznos imalo u vidu da je do kraja 2008. poreska stopa iznosila 20%, a u 2009. godini 0%.

Osim cene (kamatne stope), na nivo štednje utiče i nivo dohotka stanovništva. Kako RZS ne objavljuje mesečne serije podataka o raspoloživom dohotku stanovništva, kao

približna aproksimacija korišćena je masa zarada, jer zarade predstavljaju preko $\frac{3}{4}$ ukupnog dohotka stanovništva u Srbiji. Serija podataka o ukupnoj masi zarada predstavlja proizvod prosečne zarade u Republici izražene u evrima i ukupnog broja zaposlenih, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku. Osim toga, značajan izvor dohotka stanovništva u Srbiji predstavljaju i doznake iz inostranstva, zbog čega je i ova varijabla uključena u model. Podaci o nivou doznaka po mesecima za period od januara 2007. preuzeti su od NBS, dok su konzistentni i metodološki uporedivi podaci za 2005. i 2006. godinu raspoloživi samo na godišnjem nivou. Kako je uočena sličnost u pogledu dinamike priliva doznaka po mesecima u 2007. i narednim godinama, prosečno učešće doznaka po mesecima u ukupnom godišnjem prilivu od doznaka za period od 2007. do 2010. godine, je korišćeno kao ključ za dezagregiranje godišnjih iznosa doznaka u 2005. i 2006. godini na mesečne iznose. Metodologija procene doznaka je promenjena 2007. godine, tako da se u procenu uključuju zvanični prilivi iz inostranstva, bankarskim kanalima, kao i procene priliva na osnovu prometa po menjačkim poslovima. Međutim, kako promet po menjačkim poslovima obuhvata i priliv deviza od turizma, te promet nastao po osnovu zamene dinara u stranu valutu od strane domaćeg stanovništva, iz tekućih dohodaka, teško je precizno razdvojiti uticaj tekućeg dohotka iz domaćih izvora (zarade i sl.) i doznaka iz inostranstva, na nivo štednje. Stoga doprinos ove dve varijable treba posmatrati kumulativno, a njihov ocenjeni pojedinačni doprinos kao aproksimaciju.

Podaci o kretanju depozita stanovništva po mesecima, u nivou, kao i u prvoj diferenci, ukazuju na postojanje strukturnog loma krajem 2008. godine, kada je usled povećanja rizika i panike, povezanih sa najavom svetske ekonomske krize, došlo do znatnog povlačenja depozita iz banaka od strane stanovništva. S tim u vezi, u model je uključena odgovarajuća veštačka promenljiva, koja uzima vrednost jedan za poslednja tri meseca 2008. godine, a vrednost nula za ostale mesece.

Kako je reč o podacima vremenskih serija, ispitivanje veze između kamatnih stopa i visine štednje moguće je sprovesti primenom VAR/VECM modela ili Engel-Grendžerovog dvostepenog kointegracionog postupka. S obzirom da su stavovi ekonomske teorije i empirijskih istraživanja u pogledu toga da visina pasivne kamatne stope utiče na nivo štednje, nedvosmisleni, te da nema dilema o pravcu uzročno posledičnog delovanja, kao logičan izbor metoda za ocenu elasticiteta nameće se Engel-Grendžerov postupak kointegracije. Međutim, pre prelaska na samu

kointegracionu analizu, ipak je sprovedena analiza uzročno posledičnog odnosa između navedenih varijabli u Srbiji. Ocenom VAR modela sa navedenim varijablama, a na osnovu odgovarajućih informacionih kriterijuma, utvrđeno je da je reč o VAR modelu trećeg reda (VAR(3)). Na VAR(3) model primenjen je Grendžerov test uzročnosti. Dobijeni rezultati pokazuju da prosečna ponderisana kamatna stopa u Srbiji (*KS*) uzrokuje, u smislu Grendžera, promenu u nivou depozita stanovništva (*DEP*), jer se nulta hipoteza prema kojoj je koeficijent uz kamatnu stopu jednak nuli ne može prihvatiti ($p=0,0000$). Istovremeno, u drugoj jednačini je dobijeno da se nulta hipoteza o tome da promena depozita uzrokuje promenu pasivnih kamatnih stopa, tj. da je koeficijent uz nivo depozita jednak nuli, kada je kamatna stopa zavisna varijabla, ne može odbaciti ($p=0,149$). To pokazuje da promena depozita ne uzrokuje, u smislu Grendžera, promenu u visini kamatnih stopa. Sprovedeni Grendžerov test uzročnosti ukazuje da ne postoji dilema u pogledu uzročno posledičnog odnosa, što potvrđuje da je adekvatno koristiti Engel-Grendžerov kointegracioni postupak za ocenu kamatne elastičnosti štednje.⁴⁰⁷

Primenom Švertovog pravila, utvrđeno je da je optimalan broj docnji 10. Kada je reč o vremenskoj seriji ukupnih depozita stanovništva (*DEP*), prošireni Diki-Fulerov test (ADF test) i DFGLS test (ADF test transformisan putem regresije primenom GLS metoda) pokazuju da serija *logDEP* ima dva jedinična korena. Međutim, budući da grafički prikaz serije u nivou i u prvoj diferenci pokazuje da ova serija ima jedan strukturni lom (pad štednje u krajem 2008. usled najave ekonomske krize), moguće je da navedeni testovi signaliziraju postojanje drugog jediničnog korena upravo zbog strukturnog loma. Stoga je primenjen i Zivot-Endrjusov (*Zivot-Andrews*) test jediničnog korena, koji se koristi kod serija u kojima postoji jedan strukturni lom.⁴⁰⁸ Rezultati Zivot-Endrjusovog testa pokazuju da je prva diferencija serije *logDEP* stacionarna. Na osnovu toga i grafičke analize se zaključuje da serija *logDEP* ima jedan jedinični koren, tj. da je reda integrisanosti jedan. Sličan zaključak je dobijen i kod analize jediničnog korena serije kamatnih stopa *KS*. Tako ADF test ukazuje na postojanje dva jedinična korena, ali budući da je uočeno postojanje strukturnog loma u kretanju ove serije, primenom Zivot-Endrjusovog i Clemao1 testa utvrđeno je da,

⁴⁰⁷ Teorijski bi bilo moguće i da dostizanje određenog nivoa bogatstva dovodi do rasta zahtevane kamatne stope po kojoj bi građani bili spremni da štede. Međutim, prethodnim ekonometrijskim testom je pokazano da je smer uzročnosti u Srbiji takav da promena u nivou kamatne stope utiče na nivo štednje, a ne obrnuto.

⁴⁰⁸ Vidi: Zivot, E., et. al. (1992)

kada se izoluje dejstvo strukturnog loma, serija ima jedan jedinični koren, što pokazuje i grafička analiza serije u nivou i prvoj diferenci.⁴⁰⁹ Kada je reč o seriji mase zarada, ADF test ukazuje na postojanje dva jedinična korena, a Filips-Peronov test (*Philips-Perron* - PP test) na postojanje jednog jediničnog korena. Kako je reč o varijabli kod koje je izražena sezonalnost (rast zarada u decembru, snažan pad u januaru, rast sredinom godine pri isplati regresa i sl.), pretpostavljeno je da drugi jedinični koren može zapravo biti sezonski jedinični koren. Zbog toga je primenjen HEGY12 test sezonskog jediničnog korena, koji je pokazao da je prva diferencija serije *MZ* stacionarna, tj. da je ova serija reda integrisanosti jedan.⁴¹⁰ Zaključak da je drugi jedinični koren sezonskog karaktera potvrđuje i grafička analiza serije *MZ* u nivou, u prvoj diferenci, drugoj diferenci, kao i prvoj i drugoj sezonskoj diferenci, kao i analiza korelograma. Kada je reč o doznakama (*logDOZ*), ADF test, PP test i grafička analiza pokazuju da je reč o vremenskoj seriji koja je reda integrisanosti jedan.

S obzirom da je utvrđeno da su sve serije reda integrisanosti jedna, moguće je primeniti Engel-Grendžerov postupak, radi provere postojanja kointegracione veze. Nakon što je varijabla *logDEP* regresirana na navedene objašnjavajuće promenljive, izvršeno je ocenjivanje reziduala i provera njihove stacionarnosti primenom Filips-Peronovog testa, koji se smatra najadekvatnijim kod testiranja stacionarnosti reziduala, kao i ADF testa.⁴¹¹ Filips-Peronov test, ADF test, kao i grafički prikaz reziduala pokazuju da je serija reziduala stacionarna, što ukazuje na postojanje kointegracione veze između navedenih varijabli, tj. pokazuje da je linearna kombinacija posmatranih nestacionarnih serija, stacionarna, tako da se ocenjeni koeficijenti mogu smatrati indikatorima dugoročne veze između posmatranih varijabli. Primenom Engel-Grendžerove kointegracione analize ocenjen je sledeći model:⁴¹²

$$\log \hat{DEP}_t = 8,51 + 0,88 \log \hat{KS}_t + 0,002 \hat{MZ}_t + 0,18 \log \hat{DOZ}_t - 0,41VP$$

⁴⁰⁹ Vidi: Clemente, J. et. al. (1998)

⁴¹⁰ O sezonskom testu jediničnog korena videti: Depalo, D. (2008)

⁴¹¹ Dittmann, I. (2002)

⁴¹² U ocenjenom modelu, koeficijenti uz sve objašnjavajuće promenljive su statistički značajni (na $\alpha=0,01$), a i svi koeficijenti zajedno su statistički značajni $F(4, 55)=163,27$. Korigovani koeficijent determinacije R^2 iznosi 0,91, a Žark Bera test pokazuje da su reziduali normalno raspodeljeni. Zbog standardizovanog načina prezentacije Engel-Grendžerovog kointegracionog modela, statističke performanse ocenjenog modela se ne navode uz samo model, zbog čega su one navedene u fusnosti.

Ocenjena dugoročna elastičnost štednje stanovništva u odnosu na ponuđenu kamatnu stopu u Srbiji je pozitivna i iznosi 0,88. To znači da povećanje kamatne stope za 1 p.p., pod ostalim nepromenjenim uslovima, dovodi do rasta štednje građana u Srbiji za 0,88 p.p. Ocenjena elastičnost štednje u odnosu na masu zarada i nivo doznaka u Srbiji je niža i iznosi oko 0,2. Kao što je prethodno objašnjeno, zbog metodologije procene doznaka u Srbiji, uticaj mase zarada i doznaka na nivo štednje bi trebalo posmatrati u kumulativnom iznosu, tim pre što obe varijable predstavljaju aproksimaciju dohotka stanovništva u Srbiji.

Provera dobijenih ocena je izvršena primenom vektorskog modela korekcije ravnotežne greške (VECM), gde je prethodno, primenom Johansenove procedure, potvrđeno postojanje kointegracione veze. Ocene dobijene primenom VEC modela su približne ocenama dobijenim Engel-Grendžerovom kointegracionom analizom (kamatna elastičnost štednje iznosi 1,03, a i drugi ocenjeni koeficijenti su približni vrednostima dobijenim u Engel-Grendžerovoj kointegracionoj analizi), što ukazuje na robusnost dobijenih rezultata. Ocenjena kamatna elastičnost štednje je u okviru raspona rezultata dobijenih u drugim zemljama, koji se kreću od 0,2 do 4,5, ali nešto niža od prosečne vrednosti ovog koeficijenta ocenjenog u 15 različitih istraživanja (1,44).⁴¹³ Niža kamatna elastičnost štednje u Srbiji nego u razvijenim državama objašnjava se nižim nivoom poverenja stanovništva Srbije u bankarski sektor, u odnosu na druge zemlje, zbog zamrzavanja depozita u bankama, tokom devedesetih godina XX veka.

Pored navedenog, pri ekonometrijskom modeliranju štednje u Srbiji pokušalo se sa uključivanjem još nekoliko varijabli, za koje se smatralo da mogu biti od uticaja na nivo štednje stanovništva. Reč je o sledećim varijablama: prosečna ponderisana pasivna kamatna stopa na depozite stanovništva oročene na godinu dana u evro zoni, kamatni diferencijal, tj. razlika između prosečnih pasivnih kamatnih stopa u Srbiji i zemljama Evropske unije, stopa inflacije u Evro zoni, veštačka promenljiva za nedelju/mesec štednje, veštačka promenljiva za ukidanje poreza na štednju u 2009. godini, dvanaesta docnja nivoa depozita i trend.

Razmatranje uključivanja prosečnih pasivnih kamatnih stopa u zemljama Evropske unije i/ili kamatnog diferencijala objašnjava se pretpostavkom o uticaju razlike u

⁴¹³ Vidi: Peter, V. et. al. (2006)

visini kamatnih stopa u Srbiji i zemljama EU, na rast depozita srpske dijaspore iz tih zemalja u bankama u Srbiji. Iako je dobijena negativna veza (koeficijent elastičnosti depozita u Srbiji u odnosu na kamatnu stopu u EU od -0,98), što je u skladu sa očekivanjima, regresioni koeficijent nije statistički značajan (tj. postaje značajan tek na nivou značajnosti od 30%). Potencijalno uključivanja inflacije u Evro zoni u model objašnjava se činjenicom da su depoziti iskazani u evrima, pri čemu je kamatna stopa vezana za evro depozite, zbog čega realan prinos zavisi i od inflacije u zoni evra. Međutim, ni ova varijabla nije statistički značajna, što upućuje na zaključak da štediša u Srbiji svoju odluku o štednji baziraju na nominalnom, a ne na realnom prinosu u evrima. Slično tome, rezultati ekonometrijske analize pokazuju da ni veštačke promenljive u vezi sa uticajem nedelje/meseca štednje i ukidanja poreza na štednju u 2009. nisu statistički značajni, tim pre što podaci o kretanju pasivnih kamatnih stopa ne pokazuju znatne oscilacije na gore u novembru, a negativno dejstvo faktora nepoverenja u bankarski sistem je bilo produženo i u toku 2009. Uključivanje dvanaeste docnje nivoa depozita može se objasniti pretpostavljenim efektom reinvestiranja akumulirane kamate (i glavnice), po isteku prethodnog dvanaestomesečnog perioda oročenja. Međutim, uključivanjem ove varijable i/ili trenda u potpunosti se menja karakter ocenjenog uticaja drugih varijabli na nivo depozita, od kojih neke menjaju znak, suprotno stavovima ekonomske teorije, a neki gube statističku značajnost. Zbog navedenih razloga, te činjenice da najveći broj ovih varijabli nije kointegrisan sa osnovnim varijablama uključenim u model, ni jedna od navedenih sedam dodatnih varijabli nije uključena u ekonometrijski model. Osim toga, rezultati pokazuju da ni konstanta u modelu nije statistički značajna, zbog čega je isključena iz modela.

Prema Zakonu o porezu na dohodak građana, stopa poreza na dohodak od kamata po osnovu deviznih depozita stanovništva snižena je u 2010. godini sa 20% na 10%. Scenario uvođenja *flat* poreza na dohodak podrazumeva oporezivanje svih dohodaka (pa i kamata) po stopi od 15%, što bi predstavljalo povećanje poreske stope za pet procentnih poena. U slučaju prelaska na sintetički porez na dohodak, svi dohoci bi se oporezovali po progresivnim poreskim stopama od 10% (oporezivi dohodak do 20 hiljada dinara mesečno), 20% (od 20 do 45 hiljada dinara) i 25% (preko 45 hiljada dinara). Budući da najveći deo stanovništva ostvaruje mesečni dohodak od 20 do 45 hiljada dinara mesečno, realno je pretpostaviti da bi u najvećem broju slučajeva

dohodak od kamata bio oporezovan upravo po stopi od 20%, što predstavlja povećanje za 10 procentnih poena u odnosu na postojeći sistem. U slučaju prelaska na dualni model oporezivanja, dohodak od kapitala bi se oporezovao po stopi od 10%, što je identično kao u postojećem režimu. Polazeći od prosečne ponderisane pasivne kamatne stope pre odbitka poreza, na oročene evro depozite na godinu dana, važeće na kraju 2010. godine od 4,58%, moguće je izračunati efektivnu kamatnu stopu po odbitku poreza, uz pretpostavku o ravnomernoj raspodeli tereta poreza na dohodak od kapitala, između vlasnika i korisnika kapitala (deponenta i banke). Poređenjem nove efektivne kamatne stope (po odbitku poreza) nakon svakog od scenarija poreske reforme, sa ekvivalentnom stopom pre te reforme, izračunava se procentualna promena efektivne kamatne stope, po odbitku poreza, uz ostale nepromenjene uslove. Množenjem procentualne promene efektivne kamatne stope sa koeficijentom kamatne elastičnosti štednje dobija se procentualna promena nivoa štednje građana u odnosu na postojeće stanje.

Rezultati navedeni u Tabeli 39. pokazuju da bi u slučaju prelaska na analizirani oblik *flat* poreza na dohodak, *ceteris paribus*, nivo štednje stanovništva u Srbiji opao za 2,3% dok bi u slučaju prelaska na sintetički model oporezivanja štednja opala za 4,6%. U slučaju prelaska na dualni porez na dohodak, uz ostale nepromenjene uslove, ne bi bilo promene nivoa štednje stanovništva u bankama.

Tabela 39. Promena nivoa štednje stanovništva u bankama u Srbiji nakon poreske reforme

	<i>Postojeći PDG</i>	<i>Flat PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>
Prosečna kamatna stopa (pre odbitka poreza)	4,58%	4,58%	4,58%	4,58%
Stopa poreza na kamatu	10%	15%	20%	10%
Prosečna kamatna stopa (po odbitku poreza) ¹	4,35%	4,24%	4,12%	4,35%
Promena kamatne stope po odbitku poreza (u odnosu na postojeći PDG)	-	-2,63%	-5,26%	-
Kamatna elastičnost štednje	0,88	0,88	0,88	0,88
Promena nivoa štednje nakon reforme	0	-2,3%	-4,6%	0
Elastičnost investicija u odnosu na štednju	0,6	0,6	0,6	0,6
Promena nivoa investicija finansiranih iz štednje građana, nakon reforme	0	-1,4%	-2,8%	0

1) Uz pretpostavku o ravnomernoj raspodeli poreskog tereta između banke i štediša

Empirijska istraživanja sprovedena u dugim zemljama pokazuju da je elastičnost investicija u odnosu na nivo štednje u zemljama u razvoju manja od jedinice, i da u proseku iznosi oko 0,6.⁴¹⁴ Polazeći od date elastičnosti investicija u odnosu na štednju, procenjuje se da bi, pod ostalim nepromenjenim uslovima, prelazak na *flat* porez doveo do pada investicija koje se finansiraju iz štednje građana za oko 1,4%, a u slučaju prelaska na sintetički model oporezivanja za oko 2,8%, dok bi u slučaju prelaska na dualni porez, ne bi bilo efekata na nivo investicija koje se finansiraju iz štednje građana.

Imajući u vidu mali bilansni značaj poreza na dohodak od kapitala, te činjenicu da je bilansni efekat oporezivanja dohodaka od kapitala u Srbiji veći nego u drugim tranzicionim zemljama, kao i stavove savremenih teorija optimalnog oporezivanja, zaključuje se da reforma poreza na dohodak ne bi trebalo da implicira znatno dodatno povećanje poreskog opterećenja dohodaka od kapitala, jer bi to istovremeno moglo da ima određene efekte na smanjenje štednje građana u dugom roku.

3.3 Efekti primene alternativnih modela oporezivanja dohotka na determinante privrednog rasta

Za razliku od Solovljevog modela, koji privredni rast smatra egzogenim u odnosu na javne politike, drugi relevantni modeli, kao što je Lukasov, Romerov i AK model, polaze od pretpostavke da javne politike imaju značajan uticaj na privredni rast u dugom roku.⁴¹⁵ Dinamika privrednog rasta zavisi od: a) iskorišćenosti radne snage (zaposlenosti i broja časova rada), i b) produktivnosti rada (koja zavisi od fizičkog i ljudskog kapitala, kao i od ukupne faktorske produktivnosti).⁴¹⁶ Prema teoriji endogenog privrednog rasta, merama poreske politike moguće je delovati i na iskorišćenost radne snage i na produktivnost rada, kroz promenu visine i strukture poreskog opterećenja.

S tim u vezi, polazeći od rezultata istraživanja u pogledu očekivanih efekata primene različitih modela poreza na dohodak dobijenih u ovom radu, moguće je proceniti očekivano dejstvo tih reformi na bitne mehanizme privrednog rasta. Tako se efekti na

⁴¹⁴ Vidi: Chakrabarti, A. (2006). Uporedi: Esso, J. et. al. (2010)

⁴¹⁵ Vidi: Gartner, M. (2006) i Lucas, E. (1988)

⁴¹⁶ Johansson, A., et. al. (2008)

iskorišćenost radne snage mogu analizirati kroz prizmu očekivanog uticaja poreske reforme na ponudu rada i tražnju za radom (zaposlenost). Osim toga, efekti na produktivnost rada bi se mogli analizirati na osnovu očekivanog uticaja poreskih reformi na nivo fizičkog kapitala (štednje/investicija), te na nivo ljudskog kapitala i efikasnost upotrebe resursa, što će se meriti promenom prosečne stope poreza na dohodak i njegove progresivnosti, budući da spremnost pojedinaca da ulažu u obrazovanje, kao i produktivnost rada i angažovanog fizičkog kapitala zavise od očekivane stope (neto) prinosa.⁴¹⁷

Tabela 40. Efekti reforme poreza na dohodak na determinante privrednog rasta u Srbiji

<i>Determinante rasta</i>		<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>
<i>Iskorišćenost radne snage</i>	Efekti na ponudu rada	+0,64%	+0,77%	+0,87%
	Efekti na promenu tražnje za radom	+0,76%	+0,86%	+0,94%
	Efekti na promenu nivoa štednje građana	-2,3%	0	-4,6%
<i>Produktivnost rada</i>	Efekti na promenu nivoa investicija	-1,4%	0	-2,8%
	Efekti na progresivnost PDG	+44,0%	+78,8%	+104,6%
	Efekti na prosečno poresko opterećenje rada	-2,0%	-2,3%	-2,5%

Na osnovu navedenih rezultata se zaključuje da bi sva tri analizirana scenarija reforme poreza na dohodak u Srbiji pozitivno uticala na iskorišćenost radne snage, budući da bi imali pozitivne efekte i na ponudu rada i na tražnju za radnom snagom. Polazeći od intenziteta pozitivnog delovanja pojedinačnih scenarija reforme na komponente iskorišćenosti radne snage, zaključuje se da bi ukupno pozitivno dejstvo primene *flat* poreza bilo nešto niže, nego u slučaju primene dualnog ili sintetičkog modela oporezivanja, ali da je ta razlika relativno mala.

Nasuprot tome, efekti analiziranih scenarija reforme poreza na dohodak na produktivnost rada bi bili divergentni. Tako bi *flat* i sintetički model oporezivanja negativno uticali na nivo fizičkog kapitala, zbog očekivanih blagih negativnih efekata na nivo štednje građana i investicija koje se iz te štednje finansiraju, dok u slučaju primene dualnog modela oporezivanja direktnog uticaja na nivo štednje građana i odnosnih investicija ne bi bilo. Kada je reč o efektima na ljudski kapital, tj. ulaganje u obrazovanje, zaključak je ambivalentan. Naime, sva tri scenarija poreske reforme bi

⁴¹⁷ Detaljnije vidi u: Johansson, A., et. al. (2008)

dovela do povećanja progresivnosti poreza na dohodak u odnosu na postojeće stanje, što bi negativno uticalo na ulaganje u visoko obrazovanje, jer bi efekat supstitucije preovladao efekat dohotka. Pri tome bi sintetički porez na dohodak imao najveće negativne efekte, zatim dualni model oporezivanja, a najmanje *flat* model. S druge strane, sva tri scenarija reforme podrazumevaju smanjenje prosečne stope poreza na dohodak, što bi pozitivno uticalo na ulaganje u ljudski kapital i njegovu produktivnost, pri čemu bi najveće pozitivno delovanje putem ovog mehanizma bilo ostvareno primenom sintetičkog poreza, zatim dualnog modela, a najmanje u slučaju primene *flat* poreza.

Prethodno navedeni zaključci u znatnoj meri su određeni parametrizacijom razmatranih scenarija reforme poreza na dohodak. Tako se u dualnom modelu poreza na dohodak predviđa uvođenje poreza na dohodak od kapitala po stopi od 10%, što je identično postojećoj stopi, zbog čega prelazak sa postojećeg na dualni model oporezivanja dohotka ne bi imao direktne efekte na tržište kapitala, dok bi u alternativnim rešenjima došlo do promene poreske stope i posledično do distorzija na tržištu kapitala. Stoga se navedeni zaključci mogu tumačiti isključivo u kontekstu tri razmatrana scenarija reforme poreza na dohodak, budući da bi uz drugačiju parametrizaciju i poredak alternativnih modela oporezivanja dohotka u pogledu ekonomskih performansi mogao biti drugačiji.

S obzirom na divergentno delovanje poreske reforme na različite determinante privrednog rasta, kumulativni efekti primene svakog od razmatranih scenarija reforme na privredni rast zavisili bi od pondera koji se dodeljuju svakoj od komponenti. Procenjuje se da bi ipak pozitivni efekti na iskorišćenost radne snage prevagnuli, iz nekoliko razloga. Prvo, ekonometrijska istraživanja su nedvosmisleno pokazala pozitivan uticaj svakog od reformskih scenarija na ponudu rada i zaposlenost, pri čemu je u odgovarajući ekonometrijski model uključena i varijabla koja odslikava nivo privredne aktivnosti (BDP). Drugo, iako ocenjeni efekti poreske reforme na nivo štednje građana nisu zanemarljivi, investicije finansirane iz te štednje čine relativno mali deo ukupnih investicija u Srbiji, što znači da bi ukupan efekat smanjenja investicija finansiranih iz domaće akumulacije na privredni rast bio ograničen. Osim toga, budući da bi došlo do smanjenja poreskog opterećenja rada, naročito za radnike koji ostvaruju zaradu manju od prosečne, to bi moglo pozitivno da utiče na povećanje priliva inostrane štednje, putem direktnih investicija u radno intenzivne delatnosti,

čime bi se delimično ili u potpunosti neutralisali negativni efekti na investicije finansirane iz domaće akumulacije. Moguće je i da bi u skladu sa „efektom klijentele“, povećanje poreza na dohodak od kapitala stimulisalo preduzeća da veći deo profita reinvestiraju, umesto da ga raspodeljuju u formi dividende, što bi pozitivno uticalo na investicije korporativnog sektora. Takođe, negativni efekti reforme poreza na dohodak na štednju građana i investicije bi se mogli izbeći zadržavanjem postojeće stope poreza na dohodak od kapitala, od 10%, što ne bi impliciralo značajniji gubitak poreskih prihoda, budući da prihodi od poreza na dohodak od kapitala čine relativno mali deo ukupnih prihoda od poreza na dohodak građana, ali i dalje relativno veći nego u drugim zemljama regiona.

Polazeći od navedenih pretpostavki i dobijenih rezultata može se zaključiti da bi pozitivni efekti reforme poreza na dohodak na privredni rast u Srbiji mogli biti najveći u slučaju primene dualnog modela oporezivanja, a nešto manji u slučaju primene *flat* ili sintetičkog poreza. Iako je razlika između alternativnih modela poreza na dohodak, u pogledu efekata na štednju, investicije i privredni rast mala, kumulativan efekat u dugom roku može biti značajan. S druge strane, dobijene ocene su u velikoj meri uslovljene parametrizacijom razmatranih alternativnih modela poreza na dohodak, tako da bi se uz drugačiju parametrizaciju mogli dobiti i drugačiji rezultati. Shodno tome, osnovni doprinos prethodne analize ogleda se u proceni mogućih razmera efekata promene poreza na dohodak građana na zaposlenost, štednju, investicije i privredni rast u Srbiji, dok odabir konkretne parametrizacije pre svega zavisi od prioriteta koji se pridaju različitim ciljevima oporezivanja.

3.4 Efekti reforme poreza na dohodak na visinu automatskih stabilizatora

Analiza uticaja poreske politike na veličinu automatskih stabilizatora zapravo predstavlja analizu njenih efekata na privrednu aktivnost u srednjem roku, tj. u toku jednog privrednog ciklusa. U ekonomskoj teoriji se osnovnim indikatorom veličine automatskih stabilizatora smatra relativna veličina javnog sektora. Međutim, procena veličine automatskih stabilizatora na makroekonomskim podacima onemogućava izolovanje dejstva bihejviorističke komponente, efekata diskrecionih mera i automatskog stabilizirajućeg dejstva. Zbog toga se, kao što je već objašnjeno u tački

1.3 Glave I ovog rada, intenzitet automatskog stabilizirajućeg dejstva javnih politika meri preko koeficijenta stabilizacije dohotka, koji pokazuje odnos promene tržišnog i raspoloživog dohotka. Rezultati empirijskih istraživanja pokazuju da od relevantnih javnih politika, porez na dohodak ima najizraženije automatsko stabilizatorno dejstvo, te da doprinosi za socijalno osiguranje takođe imaju bitnu ulogu automatskih stabilizatora, a da je značaj socijalnih naknada u tom pogledu zanemarljiv.⁴¹⁸

Vrednosti koeficijenta stabilizacije dohotka unutar Evropske unije su izrazito heterogene, i sve zemlje se mogu podeliti u dve grupacije: zemlje Istočne i južne Evrope u kojima su automatski stabilizatori mali, i zemlje Zapadne i Severne Evrope u kojima je automatsko stabilizirajuće dejstvo ovih politika izraženo. Ova razlika se objašnjava razlikama u pogledu relativne veličine javnog sektora, manje izražene redistributivne funkcije države koje za posledicu imaju odgovarajuće dizajniranje javnih politika (u zemljama Istočne i Južne Evrope), razlikama u pogledu otvorenosti ovih privreda, kao i bilansnog značaja poreza na dohodak i njegove progresivnosti.

S tim u vezi, uočava se da je automatsko stabilizatorno dejstvo poreza na dohodak najveće u zemljama sa dualnim porezom na dohodak, zatim u zemljama sa sintetičkim modelom oporezivanja dohotka, a najniži u zemljama sa *flat* porezom. Takav poredak predstavlja posledicu razlike u progresivnosti, ali u još većoj meri i posledicu razlike u bilansnom značaju ovog poreskog oblika.

Tabela 41. Koeficijent stabilizacije dohotka u zemljama EU

<i>Zemlje</i>	<i>Porez na dohodak</i>	<i>Doprinosi</i>	<i>Socijalne naknade</i>	<i>Ukupno</i>
Sintetički PDG	0,272	0,098	0,014	0,383
Dualni PDG	0,388	0,059	0,012	0,458
<i>Flat</i> PDG	0,198	0,070	0,010	0,277
Prosek EU-19	0,286	0,075	0,012	0,373
Min. EU-19	0,153	0,021	0,000	0,276
Max EU-19	0,455	0,181	0,036	0,672

Izvor: Dolls, M., et. al. (2010) i Peichl, A., et. al. (2008)

Ocena vrednosti automatskih stabilizatora u Srbiji, u ovom radu, izvršena je na osnovu mikropodataka (LSMS 2007), primenom standardne metodologije.⁴¹⁹ Za svrhe procene vrednosti koeficijenta stabilizacije dohotka dohoci fizičkih lica iz svih izvora,

⁴¹⁸ Vidi: Dolls, M., et. al. (2010), str. 31.

⁴¹⁹ Vidi: Dolls, M., et. Al. (2010), str. 12-13.

ostvareni na tržištu, umanjani su za 5%, što predstavlja simulaciju šoka na strani tržišnog dohotka. Primenom mikrosimulacionog modela poreskih i socijalnih politika (SRMOD) izvršen je obračun poreza na dohodak, doprinosa i socijalnih naknada pre i nakon promene tržišnog dohotka. Na osnovu toga obračunat je raspoloživi dohodak lica pre i nakon šoka, a na osnovu svih dobijenih rezultata izvršen je obračun koeficijenata stabilizacije dohotka. Budući da se u ovom radu analiziraju efekti tri različita scenarija reforme poreza na dohodak, isti postupak je sproveden za svaki od scenarija oporezivanja dohotka.

Tabela 42. Koeficijent stabilizacije dohotka u Srbiji

Koeficijent stabilizacije dohotka	<i>Postojeći PDG</i>	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>
...po osnovu poreza na dohodak	0,071	0,087	0,104	0,108
...po osnovu doprinosa	0,117	0,112	0,112	0,109
...po osnovu socijalnih naknada	-0,005	-0,006	-0,005	-0,005
Ukupno	0,183	0,193	0,211	0,212

Rezultati navedeni u Tabeli 42. pokazuju da koeficijent stabilizacije dohotka u Srbiji iznosi 0,18, što znači da bi smanjenje tržišnog dohotka građana za 5% dovelo do smanjenja raspoloživog dohotka na 4,1%.⁴²⁰ Od analiziranih javnih politika, najveće automatsko stabilizirajuće dejstvo imaju doprinosi za obavezno socijalno osiguranje (oko 0,12), znatno dejstvo ima i porez na dohodak (0,07), dok je uticaj sistema socijalnih naknada zanemarljiv. Veće automatsko stabilizirajuće dejstvo doprinosa nego poreza na dohodak objašnjava se sledećim razlozima. Prvo, stope doprinosa su znatno više nego stope poreza na dohodak. Drugo, stepen progresivnosti postojećeg sistema poreza na dohodak u Srbiji je izrazito nizak. Iako se nakon svakog od razmatranih scenarija reforme poreza na dohodak u Srbiji progresivnost povećava, ona je i dalje znatno niža nego u zemljama EU.⁴²¹ Dok je automatsko stabilizirajuće dejstvo doprinosa u Srbiji približno prosečnim vrednostima za zemlje EU, automatsko stabilizirajuće dejstvo poreza na dohodak, zbog niskih poreskih stopa i male

⁴²⁰ Procene koeficijenta osetljivosti javnih prihoda i javnih rashoda u Srbiji, u odnosu na proizvodni jaz, na makroekonomskim kvartalnim podacima za Srbiju, vidi u: Arsić, M., et. al. (2012)

⁴²¹ Čak i u slučaju uvođenja sintetičkog poreza na dohodak vrednost Masgrejv-Tinovog indeksa progresivnosti u Srbiji bi porasla na 1,032, što bi i dalje bilo znatno manje od prosečne vrednosti ovog indeksa u zemljama EU, gde iznosi 1,072. Razlozi zbog kojih bi bilo teško u Srbiji postići stepen progresivnosti poreza na dohodak koji postoji u razvijenim zemljama detaljno su objašnjeni u tački 2.2.2 Glave III ovog rada.

progresivnosti, u Srbiji je znatno niže nego u zemljama EU. Osim toga, zbog relativno malog izdvajanja (kao % BDP) za programe socijalne zaštite uslovljene imovinskim položajem primaoca u Srbiji, i relativno velikih izdvajanja za druge programe (koji nisu uslovljeni imovinskim položajem primaoca) i automatsko stabilizirajuće dejstvo socijalnih naknada u Srbiji je niže nego u razvijenim zemljama. Zbog prethodno navedenih razloga, u poređenju sa zemljama Evropske unije ukupno automatsko stabilizirajuće dejstvo javnih politika u Srbiji je znatno niže.

Reformom poreza na dohodak u Srbiji povećalo bi se automatsko stabilizatorno dejstvo tog poreskog instrumenta. Tako bi u slučaju prelaska na *flat* porez koeficijent stabilizacije dohotka porastao na 0,087, dok bi pod dualnim i sintetičkim modelom oporezivanja bio približno jednak i iznosio 0,104, tj. 0,108 respektivno. Pod pretpostavkom da se parametri drugih segmenata javnih politike i koeficijent stabilizacije tražnje ne menjaju, zaključuje se da bi povećanje ukupnog automatskog stabilizirajućeg dejstva javnih politika u Srbiji bilo najveće u slučaju prelaska na sintetički i dualni model oporezivanja dohotka, a nešto niži (ali i dalje viši nego u postojećem režimu), u slučaju primene *flat* poreza na dohodak. Povećanje vrednosti automatskih stabilizatora u slučaju reforme poreza na dohodak u Srbiji konzistentno je promeni stepena progresivnosti, te se ocenjuje da rast automatskog stabilizirajućeg dejstva potiče iz povećanja progresivnosti poreskog sistema. Međutim, bez obzira koji scenario reforme bude primenjen, automatsko stabilizirajuće dejstvo poreza na dohodak u Srbiji će i dalje biti znatno niže nego u zemljama Evropske unije, što se objašnjava činjenicom da će prosečno poresko opterećenje i stepen progresivnosti i dalje biti niže nego u većini drugih evropskih država. Takođe se zaključuje da dostizanje nivoa automatskog stabilizirajućeg dejstva poreza na dohodak koji postoji u razvijenim zemljama nije moguć bez znatnog povećanja bilansnog značaja ovog poreza u Srbiji, kao i njegove progresivnosti. S obzirom da je reč o porezu koji ima izrazito negativno dejstvo na ekonomsku efikasnost i privredni rast, ocenjuje se da ovakav pristup ne bi bio adekvatan, te da bi u pogledu tog *trade-off* odnosa, prednost trebalo dati efektima poreske politike na dugoročni privredni rast.

4. Procena finansijskih performansi alternativnih modela poreza na dohodak u Srbiji

Budući da je prikupljanje određenog iznosa poreskih prihoda primarni cilj oporezivanja, analiza ekonomskih efekata svake poreske reforme trebalo bi da obuhvata i ocenu očekivanih bilansnih efekata poreske reforme. Shodno tome, u ovom poglavlju će biti izvršena procena i analiza ukupnih (neto) finansijskih performansi razmatranih modaliteta reforme poreza na dohodak građana u Srbiji.

Reforma poreza na dohodak građana utiče na nivo poreskih prihoda države na dva načina: direktno i indirektno. Direktni uticaj se odnosi na efekte koje bi primena novih pravila oporezivanja (visina poreske stope, olakšica i sl.) imala na nivo prihoda od poreza na dohodak. Promena parametrizacije poreza na dohodak dovodi do bihejvioralnog odgovora pojedinaca, u smislu promene ponude i tražnje faktora proizvodnje, spremnosti na preuzimanje rizika, preduzetništvo i sl, što takođe u dugom roku utiče na nivo poreskih prihoda. Izmena pravila oporezivanja dovodi i do promene u procesu obračuna, plaćanja i naplate poreza, utičući na taj način na visinu administrativnih troškova oporezivanja i troškova primene poreza od strane poreskih obveznika. Osim toga, ako promena pravila oporezivanja dovodi i do promene graničnih poreskih stopa sa kojima su poreski obveznici suočeni, takva poreska reforma može za efekat imati i promenu nivoa poreske evazije. Ukupan neto bilansni efekat reforme u tom slučaju predstavljaće rezultantu promene parametrizacije poreza, bihejvioralnog odgovora obveznika, kao i promene troškova administriranja i primene poreza, te nivoa poreske evazije.

Modaliteti reforme poreza na dohodak građana, čiji očekivani efekti su predmet empirijske analize u ovom radu, dizajnirani su polazeći od pretpostavke o njihovoj prihodnoj neutralnosti. Ovakav pristup je odabran zbog činjenice da su ekonomski efekti poreza određeni njegovim dizajnom, ali i visinom poreza.⁴²² Međutim, u ovom delu rada će biti predstavljene i alternativne parametrizacije različitih scenarija reforme poreza na dohodak, koje bi obezbedile različite nivoe poreskih prihoda, u cilju analize mogućnosti za povećanje direktnih bilansnih efekata ovog poreskog

⁴²² Sva tri reformska scenarija predstavljena u Tabeli 24. bi, uzimajući u obzir samo neposredne efekte (dakle, bez očekivanih promena u nivou privredne aktivnosti, zaposlenosti i štednje u srednjem roku) odbacila približno isti nivo poreskih prihoda ($\pm 0,1\%$ BDP-a).

oblika. Osim toga, analiza finansijskih performansi će pored direktnih efekata reforme poreza na dohodak na nivo poreskih prihoda, obuhvatiti i procenu i analizu efekata te reforme na nivo troškova administriranja i primene poreza, kao i na nivo poreske evazije.

4.1 Procena bilansne izdašnosti primene alternativnih modela poreza na dohodak

Prihodi konsolidovanog sektora države po osnovu poreza na dohodak građana u Srbiji iznose oko 4,9% BDP-a, i kao takvi predstavljaju četvrti bilansno najznačajniji izvor finansiranja javnog sektora (iza PDV, socijalnih doprinosa i akciza).⁴²³ U zemljama članicama Evropske unije, prihodi od poreza na dohodak građana u proseku iznose oko 9,4% BDP-a⁴²⁴, što je gotovo dvostruko više nego u Srbiji. Međutim, varijacija prihoda od ovog poreza između zemalja Evropske unije je relativno visoka. Tako u razvijenim zemljama (starim članicama uključujući i Sloveniju, Maltu i Kipar) prihodi od poreza na dohodak iznose oko 9,8% BDP-a, dok u novim (manje razvijenim članicama) oni iznose u proseku oko 5,3% BDP-a.⁴²⁵ Osim toga, kao što je u prethodnoj glavi ovog rada (tačka 2.1) pokazano, zemlje sa istim modelima poreza na dohodak ostvaruju u proseku različite nivoe prihoda od tog poreskog oblika. Stoga se pored razlike u nivou razvijenosti, visini i strukturi dohotka, uzrokom visoke varijacije nivoa prihoda od poreza na dohodak može smatrati i razlika u pogledu karakteristika samog sistema oporezivanja dohotka, tj. njegove parametrizacije.

Tri reformska scenarija čiji se efekti analiziraju u ovom radu predstavljaju samo neke, od velikog broja, mogućih rešenja. Statičkim mikrosimulacionim modeliranjem poreza na dohodak, bez uzimanja u obzir bihejvioralnog odgovora, na osnovu date visine i strukture dohodaka i potrošnje fizičkih lica u Srbiji (u bazi podataka LSMS 2007.), moguće je formulisati i druge, prihodno neutralne ili prihodno pozitivne/negativne scenarije reforme poreza na dohodak. S tim u vezi, u nastavku će se razmatrati moguće parametrizacije alternativnih modela poreza na dohodak u

⁴²³ Bilten javnih finansija za decembar 2007. godine, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Beograd, 2008. godina. Odabrani su podaci za 2007. godinu, jer se empirijska analiza ekonomskih efekata reforme poreza na dohodak vrši na bazi mikro podataka iz 2007. godine. Osim toga, ocenjuje se da u međuvremenu nije došlo do znatnije promene relativnih odnosa nivoa prihoda od pojedinačnih poreskih oblika. Uporedi Bilten javnih finansija za decembar 2007. godine i Bilten javnih finansija za decembar 2010. godine.

⁴²⁴ Reč je o ponderisanom proseku.

⁴²⁵ Vidi: Taxation Trends in the EU 2009, European Commission, Luxembourg

Srbiji, koje bi odbacile različite nivoe poreskih prihoda, i to: *i*) isti nivo poreskih prihoda kao postojeći porez na dohodak, *ii*) dodatnih 0,5% BDP poreskih prihoda, *iii*) dodatnih 1% BDP poreskih prihoda.

U Tabeli 43. prikazane su alternativne varijante *flat*, sintetičkog i dualnog poreza na dohodak, koje bi odbacile isti nivo poreskih prihoda kao postojeći porez na dohodak, tj. kao scenariji prikazani u Tabeli 26. U cilju smanjenja troškova primene i administriranja poreza, ova tri modela poreza na dohodak ne podrazumevaju dodeljivanje bilo kakvih standardnih i nestandardnih odbitaka (osim opšteg neoporezivog iznosa), za razliku od osnovnih scenarija. U *flat* modelu, neoporezivi deo dohotka se povećava na 15.500 dinara mesečno, a poreska stopa na 19%. Kod sintetičkog modela oporezivanja uvodi se takođe neoporezivi deo dohotka od 15.500 dinara i progresivne poreske stope od 15%, 21% i 28%. Kada je reč o dualnom modelu poreza, neoporezivi deo dohotka od rada bi iznosio 12.000 dinara mesečno, a poreske stope progresivne i to 11%, 16% i 20%, dok bi se dohodak od kapitala oporezovao po jedinstvenoj stopi od 11%. Zbog razlike u pogledu visine odbitaka i samih poreskih skala, za očekivati je da bi ova tri scenarija poreske reforme odbacila različite efekte na raspodelu dohotka, pravičnost u oporezivanju, na tržište rada i kapitala, kao i na visinu troškova administriranja porezima i nivo poreske evazije.

Kao što je navedeno, prihodi od poreza na dohodak građana u Srbiji su u proseku relativno niži nego u tzv. zemljama u tranziciji, za oko 0,4% BDP-a. S tim u vezi, metodom mikrosimulacionog modeliranja, kreirana je po jedna varijanta svakog od tri alternativna modela poreza na dohodak u Srbiji, koja bi dovela do povećanja prihoda od poreza na dohodak za oko 0,5% BDP-a. Tako su u Tabeli 44. prikazani modeli poreza na dohodak čija bi primena u Srbiji obezbedila nivo prihoda od ovog poreza ekvivalentan prosečnom iznosu prihoda od oporezivanja dohotka građana u devet novih članica EU.⁴²⁶ Prema rezultatima mikrosimulacione analize, uz zadržavanje nivoa nestandardnih odbitaka na postojećem nivou, povećanje prihoda od poreza na dohodak za 0,5% BDP-a bi se moglo ostvariti podizanjem stope *flat* poreza na dohodak na 17%. Alternativno, u slučaju uvođenja sintetičkog poreza na dohodak, taj nivo poreskih prihoda bi se mogao ostvariti simultanim povećanjem neoporezivog iznosa na 12.500 dinara mesečno i uvođenjem trostruke, raščlanjene progresije (stope

⁴²⁶ Reč je o zemljama koje su Evropskoj uniji pristupile 2004. i 2007. godine, izuzimajući Kipar, Maltu i Sloveniju.

od 16%, 23% i 29%). Treća mogućnost, koja se odnosi na uvođenje dualnog poreza na dohodak bi obezbedila rast poreskih prihoda za 0,5% BDP-a u slučaju podizanja neoporezivog iznosa na 13.000 dinara mesečno, i uvođenja progresivnih poreskih stopa od 13%, 19% i 27% na dohodak od rada, kao i jedinstvene poreske stope od 13% na dohodak od kapitala.⁴²⁷

Alternativne parametrizacije poreza na dohodak ukazuju da je isti nivo poreskih prihoda moguće ostvariti na različite načine, kao što različite parametrizacije mogu obezbediti iste ili slične ekonomske efekte.

Iako je reformu poreza na dohodak moguće sprovesti izolovano u odnosu na promene drugih elemenata poreskog sistema, u teorijskim i empirijskim analizama, kao i u praksi sve većeg broja razvijenih zemalja, reforma poreza na dohodak često predstavlja deo šire reforme, celog poreskog sistema. U mnogim zemljama se kao cilj takve poreske reforme definiše preraspodela tereta finansiranja javnog sektora sa faktora proizvodnje na potrošnju. U tom kontekstu izrađen je i predlog sveobuhvatne, prihodno neutralne, reforme poreskog sistema Srbije čiji su osnovni elementi: a) smanjenje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje za 1/3, čime bi se javni prihodi smanjili za 3,6% BDP-a, b) povećanje PDV, sa ciljem da se obezbedi prirast poreskih prihoda za oko 2,5% BDP-a, i c) povećanje progresivnosti poreza na dohodak, što bi obezbedilo rast prihoda po ovom osnovu za oko 1% BDP-a.⁴²⁸

S tim u vezi, kao i u prethodnom slučaju, primenom metode mikrosimulacionog modeliranja, kreiran je po jedan scenario za svaki od tri alternativna modela poreza na dohodak, koji bi obezbedio rast prihoda od ovog poreza za oko 1% BDP-a (vidi Tabelu 45.). Tako bi se dati bilansni efekat (od oko 6% BDP-a) mogao ostvariti uvođenjem *flat* poreza po stopi od 22%, uz povećanje neoporezivog dela dohotka na 13.000 dinara mesečno. U slučaju odabira sintetičkog modela oporezivanja, isti bilansni efekat bi se ostvario uvođenjem visokih progresivnih poreskih stopa (16%, 25% i 33%) uz povećanje neoporezivog limita na 12.000 dinara mesečno. Alternativno, ciljani nivo poreskih prihoda bi se mogao ostvariti uvođenjem relativno oštre progresije u oporezivanju dohotka od rada (poreske stope od 15%, 20% i 26%, uz rast neoporezivog dohotka na 12.000 dinara mesečno) i povećanje stope poreza na

⁴²⁷ U svim scenarijima poreske reforme koji odbacuju poreske prihode veće od postojećih, pretpostavlja se da su ostali elementi poreza (poreski obveznik, predmet oporezivanja, poreska osnovica) identični kao kod bazičnog reformskog scenarija.

⁴²⁸ Arsic, M. et. al. (2010)

dohodak od kapitala na 15%. S obzirom na to da sva tri scenarija podrazumevaju znatno povećanje neoporezivog iznosa dohotka u odnosu na postojeći sistem oporezivanja, kao i uvođenje progresivnih poreskih stopa (kod dualnog i sintetičkog modela), ocenjuje se da bi sva tri modela dovela i do povećanja progresivnosti u odnosu na postojeće stanje, što je jedan od ciljeva sveobuhvatne poreske reforme.

Tabela 43. Bilansno neutralni scenariji reforme poreza na dohodak u Srbiji

<i>Elementi</i>	<i>Flat PDG (2)</i>	<i>Sintetički PDG (2)</i>	<i>Dualni PDG (2)</i>		
			<i>Dohodak od rada</i>	<i>Dohodak od kapitala</i>	
Oporezivi dohodak	Suma dohodaka iz svih izvora	Suma dohodaka iz svih izvora	Zarada, 80% dohotka od samostalne delatnosti, dohodak od poljoprivrede	Kamata, dividenda, kapitalni dobiti, dohodak od nepokretnosti, 20% dohotka od samostalne delatnosti	
Poreska osnovica	Bruto dohodak umanjen za odbitke	Bruto dohodak umanjen za odbitke	Bruto dohodak umanjen za odbitke	Bruto dohodak	
	Lični odbitak	15.500 din.	15.500 din.	12.000 din.	0
Odbici ¹	Odbici za izdržavanu decu (po detetu)	0	0	0	0
	Odbici za troškove lečenja	0	0	0	0
	Odbici za troškove obrazovanja	0	0	0	0
Poreska stopa	19%	do 20.000 din. - 15% od 20.000 do 45.000 din. - 21% preko 45.000 din. - 28%	do 10.000 din. - 11% od 10.000 do 25.000 din. - 16% preko 25.000 din. - 20%	11%	

1) Odbici su dati na mesečnom nivou. Pretpostavlja se da nestandardne odbitke koristi član domaćinstva sa najvećim dohotkom

Tabela 44. Prihodno pozitivni scenariji reforme poreza na dohodak u Srbiji (+0,5% BDP-a)

<i>Elementi</i>	<i>Flat PDG (3)</i>	<i>Sintetički PDG (3)</i>	<i>Dualni PDG (3)</i>	
			<i>Dohodak od rada</i>	<i>Dohodak od kapitala</i>
Lični odbitak	9.000 din.	12.500 din.	13.000 din.	0
Odbici za izdržavanu decu (po detetu)	4.000 din.	4.000 din.	4.000 din.	0
Odbici ¹ Odbici za troškove lečenja	0	pun iznos nastalih troškova	pun iznos nastalih troškova	0
Odbici za troškove obrazovanja	0	4.000 din.	4.000 din.	0
Poreska stopa	17%	do 20.000 din. - 16% od 20.000 do 45.000 din. - 23% preko 45.000 din. - 29%	do 10.000 din. - 13% od 10.000 do 25.000 din. - 19% preko 25.000 din. - 27%	13%

1) Odbici su dati na mesečnom nivou. Pretpostavlja se da nestandardne odbitke koristi član domaćinstva sa najvećim dohotkom

Tabela 45. Prihodno pozitivni scenariji reforme poreza na dohodak u Srbiji (+1% BDP-a)

<i>Elementi</i>	<i>Flat PDG (4)</i>	<i>Sintetički PDG (4)</i>	<i>Dualni PDG (4)</i>	
			<i>Dohodak od rada</i>	<i>Dohodak od kapitala</i>
Lični odbitak	13.000 din.	12.000 din.	12.000 din.	0
Odbici ¹ za izdržavanu decu (po detetu)	4.000 din.	4.000 din.	4.000 din.	0
Odbici za troškove lečenja	0	pun iznos nastalih troškova	pun iznos nastalih troškova	0
Odbici za troškove obrazovanja	0	4.000 din.	4.000 din.	0
Poreska stopa	22%	do 20.000 din. - 16% od 20.000 do 45.000 din. - 25% preko 45.000 din. - 33%	do 10.000 din. - 15% od 10.000 do 25.000 din. - 20% preko 25.000 din. - 26%	15%

1) Odbici su dati na mesečnom nivou. Pretpostavlja se da nestandardne odbitke koristi član domaćinstva sa najvećim dohotkom

4.2 Procena uticaja alternativnih modela oporezivanja dohotka na nivo poreske evazije

Ukupne finansijske performanse poreskog sistema zavise od načina na koji je on dizajniran, u smislu širine osnovice i visine poreskih stopa, ali i od nivoa poreske evazije. Iako je ideal optimalnog poreskog sistema oporezivanje uz nulti nivo evazije, u praksi je ona uvek pozitivna, bez obzira na način na koji su poreski i pravni sistemi postavljeni. Teorija oporezivanja smatra da je postojanje poreske evazije posledica činjenice da se porezima finansira nabavka javnih dobara, kod kojih postoje podsticaji za primenu strategije „besplatnog korišćenja“.

4.2.1 Razmere i struktura evazije poreza na dohodak

Kada je reč o visini poreske evazije u Srbiji, zvanične i precizne procene ne postoje, ali se smatra da ona varira između 20% i 30% poreskih prihoda, te da se razlikuje od jednog do drugog poreskog oblika. Procena visine evazije poreza na dohodak u ovom radu, kao i njenih determinanti, izvršena je na osnovu podataka iz Ankete o životnom standardu iz 2007. godine (LSMS 2007.). Za razliku od drugih anketa sličnog karaktera, u LSMS 2007. postoji podatak o visini stvarnog dohotka od rada (od zaposlenja i samozaposlenja) koji pojedinac ostvaruje, kao i podatak o iznosu dohotka koji je poreskim organima prijavljen u datom periodu. Razlika između ove dve kategorije predstavlja neprijavljeni dohodak lica, na koji nije obračunat i plaćen porez na dohodak, kao ni druge fiskalne dažbine (doprinosi za obavezno socijalno osiguranje). Postojanje ovakvih pitanja u pomenutoj Anketi, posledica je učestalosti situacije u kojoj poreskim organima bude prijavljen određeni iznos dohotka (samo)zaposlenog lica, dok to lice u stvarnosti od svog poslodavca ili iz svoje preduzetničke delatnosti ostvaruje znatno veći iznos dohotka. Procena nivoa evazije poreza na dohodak od rada vrši se poređenjem neprijavljenog u odnosu na prijavljeni ili u odnosu na ukupan stvarni dohodak. S tim u vezi definisana su dva indikatora nivoa poreske evazije: *i*) stopa neprijavlivanja dohotka (odnos neprijavljenog i prijavljenog dohotka), *ii*) stopa poreske evazije (učešće neprijavljenog dohotka u ukupnom, stvarnom dohotku). Dok se prvi indikator koristi za ilustrovanje nivoa poreske evazije, drugi navedeni indikator se pored toga smatra i pokazateljem granične sklonosti ka poreskoj utaji. Budući da je mehanizam naplate poreza, kao i

verovatnoće kontrole i otkrivanja, kod dve osnovne vrste dohotka od rada (zarada i dohodak od samostalne delatnosti) različit, opravdano je zasebno analizirati nivo evazije poreza po ovim vrstama dohodaka od rada.

Tabela 46. Osnovni indikatori nivoa evazije poreza na dohodak u Srbiji

<i>Vrsta dohotka od rada</i>	<i>% ukupnog dohotka od rada</i>	<i>Stopa neprijavlivanja dohotka¹</i>	<i>Stopa poreske evazije²</i>	<i>% ukupnog broja obveznika</i>
Zaposlenje (zarada)	75%	9,8%	8,9%	16,6%
Samostalna delatnost	25%	78,3%	43,9%	64,4%
Ukupno	100%	26,9%	21,2%	25,6%

Rezultati prikazani u Tabeli 46. pokazuju da prosečna stopa neprijavlivanja dohotka u Srbiji iznosi oko 26,9% , što znači da na 100 dinara prijavljenog dohotka, dolazi 26,9 dinara dohotka na koji nije plaćen porez. Rezultati takođe pokazuju da oko 25,6% ukupnog broja poreskih obveznika ostvaruje dohodak koji je veći od prijavljenog. Date rezultate treba tumačiti kao aproksimaciju nivoa evazije poreza, zbog nedostataka inherentnih anketama, kao izvoru podataka, u smislu sklonosti učesnika da potcene iznos svog neprijavljenog, a time i ukupnog dohotka. Navedeni pokazatelji takođe ukazuju da je poreska evazija znatno izraženija kod dohotka od samostalne delatnosti, nego kod zarade. Tako od ukupnog iznosa dohotka od rada, $\frac{3}{4}$ se odnosi na dohodak koji lica ostvaruju iz radnog odnosa, dok se $\frac{1}{4}$ odnosi na dohodak od samostalne delatnosti. Dobijeni rezultati pokazuju da je kod dohotka od zaposlenja prosečna stopa neprijavlivanja dohotka 9,8%, dok kod dohotka od samostalne delatnosti ona iznosi čak 78,3% (na 100 dinara prijavljenog dohotka od samostalne delatnosti dolazi u proseku još 78,3 dinara neprijavljenog dohotka).⁴²⁹ Ovakvi rezultati proizilaze iz činjenice da se dohodak od zaposlenja oporezuje na izvoru, po odbitku, a da se kod dohotka od samostalne delatnosti ovaj porez naplaćuje po principu samooporezivanja, tj. po rešenju poreskog organa. Prikazani rezultati su konzistentni sa teorijskim stavovima, kao i sa rezultatima empirijskih istraživanja u drugim zemljama, prema kojima je sistem oporezivanja na izvoru, po odbitku znatno efikasniji iz perspektive suzbijanja poreske evazije, u odnosu na sistem samooporezivanja ili oporezivanja po rešenju. Osim toga, gotovo polovina ukupne mase zarada isplaćenih zaposlenima u Srbiji ostvaruje se po osnovu zaposlenja u

⁴²⁹ Vidi: Randelović, S. (2011)

javnom sektoru, gde se ovaj vid poreske evazije od strane poslodavca i zaposlenog veoma retko praktikuje. To znači da je stopa neprijavlivanja dohotka od zaposlenja u privatnom sektoru verovatno duplo veća od navedenih 9,8%.

Uporedne analize pokazuju da u razvijenim zemljama članicama OECD siva ekonomija u proseku iznosi od 12% do 15% BDP-a, dok u tranzicionim zemljama ona iznosi oko 21% BDP.⁴³⁰ Zbog nedostatka istraživanja usmerenih na procenu evazije poreza na dohodak u tranzicionim zemljama, ona se može aproksimativno proceniti. S obzirom da je stopa evazije poreza na rad u proseku znatno veća od evazije poreza na potrošnju, te da je ukupna stopa sive ekonomije u tranzicionim zemljama oko 21%, zaključuje se da je evazija poreza na dohodak u tim zemljama za nekoliko procentnih poena veća od prosečnih 21% BDP. Međutim, budući da je prethodno procenjeno da u Srbiji stopa neprijavlivanja dohotka iznosi 26,9%, zaključuje se da je ona znatno veća nego u razvijenim zemljama, a nešto veća (za nekoliko procentnih poena) i u odnosu na druge tranzicione zemlje.

Pored razlike u pogledu nivoa poreske evazije po vrstama dohodaka, uočava se da postoji značajna razlika u ovom pogledu i po različitim nivoima dohodaka.

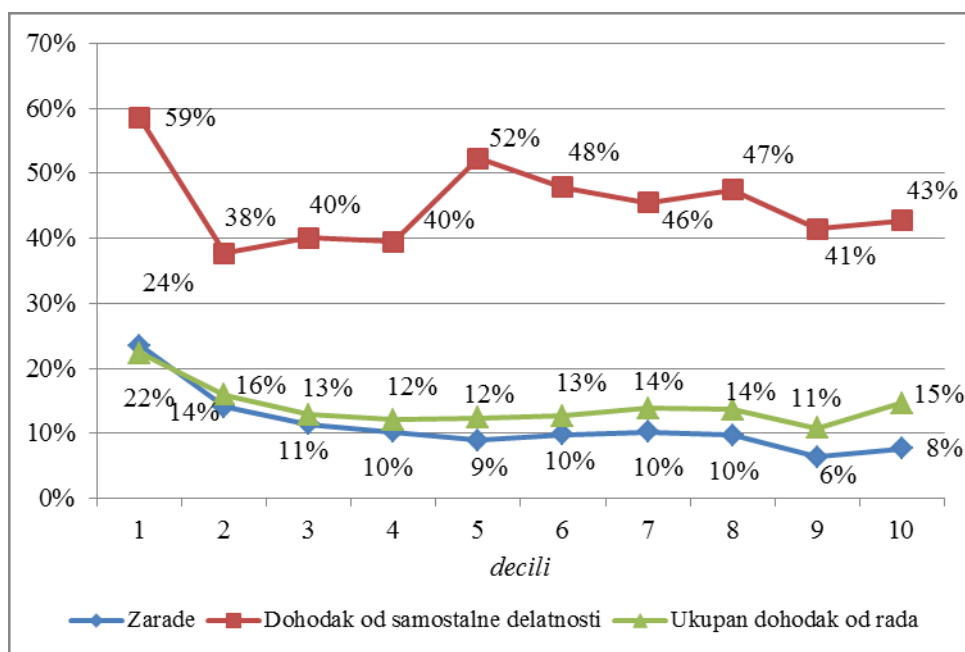
Tabela 47. Raspodela ukupnog iznosa neprijavljenog dohotka po decilima u Srbiji

decili	dohodak od zaposlenja (zarada)		dohodak od samostalne delatnosti	
	stvarni	neprijavljeni	stvarni	neprijavljeni
1	0,4%	1,0%	1,6%	0,4%
2	2,5%	4,0%	4,2%	2,5%
3	4,4%	5,7%	4,0%	2,5%
4	6,1%	7,0%	5,5%	3,4%
5	7,9%	8,0%	5,9%	5,7%
6	10,0%	10,9%	7,5%	6,8%
7	11,8%	13,6%	10,2%	10,8%
8	14,7%	16,1%	12,1%	13,7%
9	17,5%	12,6%	14,3%	14,3%
10	24,7%	21,2%	34,6%	39,9%

Rezultati mikrosimulacione i dalje statističke analize ukazuju na to da najveći deo ukupne mase neprijavljenog dohotka ostvaruju lica u gornjim decilnim grupama. Tako lica koja se prema visini zarada nalaze u dve gornje decilne grupe ostvaruju 33,8% ukupnog iznosa neprijavljenog dohotka, dok je kod lica koja ostvaruju

⁴³⁰ Schneider, F., et. al. (2000).

dohodak od samostalne delatnosti (advokati, lekari, vlasnici radnji i sl.) taj procenat veći i iznosi 54,2% ukupnog iznosa neprijavljenog dohotka. S obzirom da lica u gornjim decilnim grupama u Srbiji ostvaruju i najveći deo dohotka, analizu distributivnih efekata poreske evazije potrebno je dopuniti utvrđivanjem relativnog nivoa poreske evazije (tj. stope poreske evazije) po dohodnim grupama.



Grafikon 42. Stope evazije poreza na dohodak u Srbiji po decilima

Rezultati dobijeni na osnovu pomenute Ankete, prikazani na Grafikonu 42. pokazuju da je stopa evazije poreza na zarade relativno visoka kod donjih dohodnih grupa, te da opada sa rastom zarada. S druge strane, kod dohotka od samostalne delatnosti, stopa poreske evazije je visoka na najnižem nivou dohotka, nešto manja na umereno nižim nivoima dohotka (drugi, treći i četvrti decil), a zatim ponovo veća na srednjem i višem nivou dohotka.

S obzirom da zarade čine $\frac{3}{4}$ ukupnog dohotka od rada, distributivni efekti poreske evazije su u najvećoj meri opredeljeni raspodelom evazije poreza na zaradu. Na osnovu podataka o distribuciji evazije poreza na ukupan dohodak od rada, zaključuje se da je ona (blago) progresivna, jer je najviša na nižim nivoima dohotka, na srednjem nivou dohotka opada, a zatim ponovo blago raste na najvišim nivoima dohotka. Kako su pomenuti statistički pokazatelji deskriptivnog karaktera, konačnu ocenu o vezi između nivoa različitih vrsta dohodaka od rada i sklonosti ka poreskoj evaziji je

moguće dati tek nakon odgovarajuće ekonometrijske analize, što će u nastavku i biti učinjeno.

4.2.2 Ocena efekata primene alternativnih modela reforme poreza na dohodak na nivo poreske evazije

Prema Allingham-Sandmo modelu visina poreske evazije determinisana je sa četiri grupe faktora: a) visina granične poreske stope, b) visina kazne u slučaju otkrivanja poreske utaje, c) verovatnoća otkrivanja, d) visina stvarnog dohotka, o čemu je detaljno bilo reči u Glavi I ovog rada. Prema ekonomskoj teoriji veza između visine kazne i verovatnoće otkrivanja sa jedne, i visine poreske evazije, je nedvosmisleno negativna, dok veza između visine stvarnog dohotka i stope poreske evazije zavisi od relativne averzije prema riziku. S druge strane, veza između poreske evazije i visine granične poreske stope je ambivalentna. Odluka pojedinca o tome da li će nakon povećanja granične poreske stope obveznik povećati ili smanjiti iznos neprijavljenog dohotka, predstavlja rezultantu dejstva efekta dohotka i efekta supstitucije.⁴³¹ Rezultati empirijskih istraživanja ukazuju da češće preovladava efekat supstitucije (što znači da povećanje granične poreske stope dovodi do smanjenja optimalnog iznosa prijavljenog dohotka).⁴³² Međutim, kada je kazna za utaju poreza definisana kao funkcija iznosa evadiranog poreza, tada često preovladava efekat dohotka, tako da povećanje granične poreske stope dovodi do povećanja optimalnog iznosa prijavljenog dohotka.

Veza između odluke o (ne)prijavlivanju dohotka i visine granične poreske stope ostvaruje se preko raspoloživog dohotka, jer visina poreza utiče na veličinu raspoloživog dohotka, što pak opredeljuje odluku o poreskoj evaziji. Povećanje granične poreske stope dovodi do smanjenja neto dohotka pojedinca (ako se pretpostavi da se ekonomska raspodela tereta oporezivanja vrši na račun primaoca dohotka). Međutim, smanjenje neto (raspoloživog) dohotka može dovesti do toga da lice koje se do sada nije kvalifikovalo za ostvarenje prava iz sistema socijalne zaštite (npr. socijalna pomoć, dečji dodatak i sl.), nakon smanjenja neto dohotka počne da ostvaruje to pravo, i obrnuto. To znači da bi nakon povećanja granične poreske stope moglo doći do rasta raspoloživog dohotka pojedinca (prirast dohotka po osnovu

⁴³¹ Vidi: Yaniv, G. (2009)

⁴³² Pommerehne, W., et. al. (1996)

socijalnih naknada da bude veći od prirasta poreske obaveze). Osim toga, promena iznosa poreza može, u slučaju da je ekonomska raspodela poreskog tereta takva da deo ide na račun poslodavca, a deo na račun zaposlenog, dovesti do promene osnovice za obračun doprinosa za obavezno socijalno osiguranja. To bi hipotetički moglo da dovede do situacije u kojoj povećanje poreza na dohodak dovodi do smanjenja osnovice za obračun doprinosa, a posledično i iznosa socijalnih doprinosa.

Standardni A-S teorijski model evazije poreza na dohodak vezu između evazije i poreske stope uspostavlja preko dohotka posle oporezivanja. U ovom radu se ovaj pristup proširuje u cilju povećanja realističnosti modela, tako da se pretpostavlja da će odluka pojedinca o poreskoj evaziji zavisiti od neto raspoloživog dohotka (nakon poreza, doprinosa i dodele socijalnih transfera), a ne samo od dohotka nakon oporezivanja, a pre plaćanja doprinosa i dodele socijalnih naknada. U te svrhe korišćen je koncept efektivne granične poreske stope (EMTR), koja pokazuje po kojoj stopi je efektivno oporezovan dodatni dinar dohotka, pri čemu se efektivnim poreskim teretom smatra razlika između prirasta ukupne poreske obaveze i prirasta iznosa socijalnih naknada i/ili iznosa socijalnih doprinosa.⁴³³ Korišćenje EMTR umesto običnih graničnih poreskih stopa smatra se opravdanim, zbog realnosti pretpostavke da poreski obveznik svojim evazionim radnjama teži da maksimizira ne svoj dohodak nakon oporezivanja, već svoj ukupan raspoloživi dohodak. U tom smislu efekat doprinosa na raspoloživi dohodak se smatra bitnijim kod razmatranja poreske evazije, nego efekat na socijalne naknade, jer zaposlena lica najčešće ne ostvaruju pravo na socijalnu pomoć, osim ako je njihov dohodak po članu domaćinstva ispod propisanog limita ili u zemlji postoji neka vrsta negativnog poreza. Osim toga, uvođenje u analizu EMTR, koja se primenom mikrosimulacionog modela može obračunati za svakog obveznika posebno, omogućava ekonometrijsku analizu ovog pitanja i na unakrsnim podacima.

S obzirom da reforma poreza na dohodak dovodi do promene efektivne granične poreske stope svakog poreskog obveznika, te da je iznos neprijavljenog dohotka određen i visinom (efektivne) granične poreske stope, kvantitativnu procenu efekata poreske reforme na stopu poreske evazije moguće je sprovesti u tri koraka:

⁴³³ O konceptu efektivne granične poreske stope detaljnije je bilo reči u tački 3.1, Glave III ovog rada.

- Obračun efektivne granične poreske stope pre i nakon reforme (za svaki od reformskih scenarija), te utvrđivanje razlike u pogledu visine prosečne efektivne granične poreske stope u svakom od reformskih scenarija u odnosu na postojeći sistem oporezivanja dohotka, primenom mikrosimulacionog modela poreskih i socijalnih politika za Srbiju (SRMOD);
- Ekonometrijska ocena elastičnosti stope poreske evazije u odnosu na efektivnu graničnu poresku stopu;
- Procena promene stopa poreske evazije, korišćenjem dobijenih rezultata o promeni efektivne granične poreske stope nakon (različitih scenarija) poreske reforme i ocenjenog koeficijenta elastičnosti stope poreske evazije u odnosu na visinu efektivne granične poreske stope.

Procena efekata alternativnih scenarije reforme poreza na dohodak u Srbiji na nivo poreske evazije biće vršena pod pretpostavkom da su ostali bitni faktori (visina kazne i verovatnoće otkrivanja evazije) konstantni, i to iz dva razloga. Prvo, Poreska uprava ne raspolaže podacima o broju izvršenih kontrola na 1.000 poreskih obveznika, za različite vrste dohodaka od rada, ni za lica sa različitim nivoima dohotka, za 2007. godinu, zbog čega nije moguće utvrditi verovatnoću kontrole za različite kategorije poreskih obveznika. Drugo, visina kazne za evaziju poreza na dohodak u Srbiji je tako zakonski definisana, da nije diferencirana za lica sa različitim nivoima dohotka, ni za različite kategorije poreskih obveznika (zaposleni, preduzetnici i sl.), zbog čega ni ovu kategoriju nije moguće varirati po različitim grupama obveznika. Poreskim propisima je definisano da kazna za poresku evaziju u svim slučajevima iznosi od dvostrukog do desetostrukog iznosa neplaćenog poreza, što ostavlja mogućnost poreskim organima da sami određuju njenu visinu, u okviru datog raspona, ceneći okolnosti konkretnog slučaja, pri čemu Poreska uprava ne vodi statistiku visine razrezanih kazni u odnosu na neprijavljeni dohodak.

Rezultati dobijeni implementiranjem odgovarajućih scenarija reforme poreza na dohodak u mikrosimulacioni model SRMOD pokazuju da prosečna ponderisana efektivna granična poreska stopa (EMTR) u postojećem sistemu iznosi 15,4%, te da bi sva tri scenarija reforme dovela do njenog smanjenja. Pad EMTR bi bio najizrazitiji u slučaju prelaska na sintetički model i iznosio bi 3,1 p.p., zatim u slučaju primene *flat* modela (pad EMTR od 2,9 p.p.), dok bi smanjenje ove stope bilo najmanje (2,4 p.p.) u slučaju odabira dualnog koncepta oporezivanja (vidi Tabelu 36.).

Nakon što je procenjeno da sva tri scenarija reforme dovode do smanjenja prosečne ponderisane EMTR, za ocenu efekata na stopu poreske evazije neophodno je oceniti smer i intenzitet veze između EMTR i stope poreske evazije. S tim u vezi, razvijen je ekonometrijski model, koji je primenjen na unakrsnim podacima iz Ankete o životnom standardu (LSMS 2007.). Kao zavisna varijabla, korišćena je stopa poreske evazije (SPE), definisana kao odnos između razlike stvarnog i prijavljenog dohotka (tj. iznos neprijavljenog dohotka) i iznosa stvarnog ukupnog dohotka. U model su uključene logaritmovane vrednosti tri objašnjavajuće promenljive: ukupnog (stvarnog) iznosa dohotka od zaposlenja (ZAR), ukupnog (stvarnog) iznosa dohotka od samostalne delatnosti (SAM) i efektivne granične poreske stope (EMTR), tako da model ima sledeći oblik:⁴³⁴

$$\log SPE = \beta_0 + \beta_1 \log ZAR + \beta_2 \log SAM + \beta_3 \log EMTR + \varepsilon_i$$

Inicijalno je u ekonometrijski model uključena i veštačka promenljiva pomoću koje bi trebalo proceniti da li je forma dohotka odnosno mehanizam naplate, tj. činjenica da li je reč o dohotku od samozaposlenja ili od zaposlenja (odnosno da li se oporezivanje vrši po odbitku ili po rešenju), od uticaja na nivo poreske evazije. Međutim, dobijena ocena je bila statistički značajna tek na nivou značajnosti od 30%, zbog čega je ova varijabla isključena iz specifikacije modela.

Standardnim postupkom regresione analize (pri nivou značajnosti od 5%, tj. 10% za EMTR), primenom metoda običnih najmanjih kvadrata, na nivou celog uzorka, dobijene su sledeće ocene:

<i>Zavisna promenljiva</i>	<i>Nezavisne promenljive</i>		
<i>logSPE</i>	<i>logZAR</i>	<i>logSAM</i>	<i>logEMTR</i>
Ocena	-0,63	0,48	-0,30
t-odnos	-9,30	4,67	-1,85
Verovatnoća (p)	0,000	0,000	0,068
Ostala statistička svojstva	R ² =0,82; F _(3, 79) =251,15 (p=0,000); JB=1,80		

⁴³⁴ Ukupan dohodak od rada je razdvojen na dohodak od zaposlenja i samozaposlenja zbog uočene razlike u pogledu stope poreske evazije, i ukupno i po decilnim grupama, za ove dve kategorije dohodaka od rada.

Datim ekonometrijskim modelom je objašnjeno 82% varijacija u stopi poreske evazije. Model prolazi test statističke značajnosti pojedinačnih regresionih koeficijenata i test njihove zajedničke statističke značajnosti (t-test i F-test). Utvrđeno je da ne postoji problem multikolinearnosti (koeficijent determinacije u pomoćnim regresionim modelima ne prelazi 0,25 i znatno je niži od odgovarajućeg koeficijenta determinacije u glavnom regresionom modelu). Problem heteroskedastičnosti je rešen u postupku ekonometrijske analize. Žak-Bera test pokazuje da su reziduali normalno raspodeljeni, a model prolazi Remzijev test specifikacije modela.⁴³⁵ Osim toga, i Pregibon link test potvrđuje ispravnost specifikacije modela. Na osnovu navedenog se zaključuje da dati model obezbeđuje odgovarajuću linearnu, nepristrasnu ocenu veze između stope poreske evazije s jedne, i visine dohodaka i efektivne granične poreske stope u Srbiji, s druge strane.

Prema dobijenim rezultatima, elastičnost stope poreske evazije u odnosu na visinu EMTR iznosi -0,30, što znači je veza između poreske evazije i visine EMTR negativna. Prema tome, zaključuje se da u Srbiji efekat dohotka prevladava nad efektom supstitucije. Objašnjenje negativne veze između stope poreske evazije i visine poreske stope nalazi se u Yitzhakijevom teorijskom modelu poreske evazije, prema kojem kada je kazna funkcija evadiranog poreza (a ne neprijavljenog dohotka), što je slučaj i u Srbiji, nema efekta supstitucije, već samo efekta dohotka.⁴³⁶ Budući da usled efekta dohotka povećanje poreske stope dovodi do smanjenja iznosa neprijavljenog dohotka, zbog Erouvljevog zakona rastuće granične averzije prema riziku, jasno je da u tom slučaju veza između stope poreske evazije i EMTR mora biti negativna.

Ocenjeni koeficijent elastičnosti stope poreske evazije u odnosu na visinu zarade (-0,63) pokazuje da stopa poreske evazije opada sa rastom zarade. Objašnjenje se nalazi u činjenici da kod nisko plaćenih radnika u Srbiji odluku o prijavljivanju zarade najčešće donosi poslodavac, te da je zbog visoke stope nezaposlenosti niskokvalifikovanih radnika, elastičnost ponude rada niža, zbog čega su radnici spremni da prihvate i neformalno zaposlenje. U prilog tome govori i raspodela stope evazije poreza na zarade po decilima, koja pokazuje da je ona najviša kod donjih decilnih grupa (Grafikon 42.). S druge strane, ocenjena elastičnost stope poreske

⁴³⁵ Za sprovođenje Remzijevog testa neophodno je u model uključiti i konstantu.

⁴³⁶ Vidi: Yaniv, G. (2009) i Yitzhaki, S. (1974)

evazije u odnosu na dohodak od samostalne delatnosti (0,48) pokazuje da sa rastom dohotka od samostalne delatnosti stopa poreske evazije raste. To upućuje na zaključak da je sklonost ka poreskoj evaziji veća kod preduzetnika koji ostvaruju veće dohotke (npr. vlasnici radnji, advokati, lekari i sl.), što potvrđuje i raspodela stope evazije poreza na dohodak od samostalne delatnosti po decilima (Grafikon 42.).

U cilju detaljnije analize dobijenih rezultata, izvršene su još dve pomoćne regresione analize sa istim varijablama, ali na delovima uzorka koji ostvaruju raspoloživi dohodak (iz svih izvora) veći od prosečnog i manji od prosečnog. Dobijeni rezultati su pokazali da je koeficijent elastičnosti stope poreske evazije u odnosu na EMTR za lica sa većim dohotkom negativan i da uzima još manju vrednost (oko -0,7), dok je kod lica sa nižim dohocima ova veza znatno slabija (-0,08). Objašnjenje se nalazi u činjenici da lica sa visokim dohocima često mogu da dohodak od rada zamene dohotkom od kapitala (npr. dividendom), jer su često i (su)vlasnici preduzeća ili preduzetničkih radnji u kojima su zaposleni. Osim toga, važenje Erouvljevog zakona o rastućoj graničnoj averziji prema riziku takođe može predstavljati objašnjenje dobijenih rezultata.

Tabela 48. Efekti reforme poreza na dohodak na nivo poreske evazije u Srbiji

	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>
Δ EMTR, u procentima	-18,8%	-15,6%	-20,1%
Elastičnost neprijavljenog dohotka u odnosu na EMTR	-0,30	-0,30	-0,30
Δ stope poreske evazije, u procentima	5,6%	4,7%	6,0%
Stopa poreske evazije nakon reforme	22,4%	22,2%	22,5%

Polazeći od toga da bi sva tri scenarija poreske reforme dovela do smanjenja prosečne EMTR, te da je ocenjena veza između stope poreske evazije i EMTR negativna, zaključuje se da bi sva tri reformska scenarija dovela do povećanja stope poreske evazije. Tako bi, *ceteris paribus*, u slučaju prelaska na *flat* i sintetički porez na dohodak, stopa poreske evazije porasla sa 21,2% na 22,4%%, dok bi u slučaju primene dualnog poreza ona porasla na 22,2%, a u slučaju primene sintetičkog poreza na 22,5%. Na osnovu navedenog se zaključuje da razlike između različitih scenarija reforme, u pogledu efekata na nivo poreske evazije nisu znatne, ali da bi sva tri scenarija dovela do umerenog rasta neprijavljenog dohotka.

4.3 Procena uticaja alternativnih modela oporezivanja dohotka na troškove administriranja porezima

Teorija oporezivanja ne nudi jedinstvena optimalna rešenja, a čak i kad bi takva rešenja postojala, postavlja se pitanje mogućnosti njihove primene, jer bi ona verovatno morala biti relativno složena, kako bi izbalansirala različite ciljeve oporezivanja. Uslozljavanje pravila po kojima se vrši oporezivanje dohotka dovodi do realizacije određenih ciljeva (unapređenje pravičnosti, efikasnosti, i sl.), ali po cenu povećanja troškova administriranja porezima. Kao što je već bilo reči, troškovi administriranja porezima imaju dve komponente: troškove primene poreza od strane poreskog obveznika i troškove naplate poreza od strane države. Kako su troškovi primene poreza u proseku višestruko veći od troškova naplate, većina empirijskih istraživanja troškova administriranja porezima fokusira se upravo na ovu vrstu troškova. Osim toga, troškove primene poreza snose poreski obveznici, što može distorzivno delovati na njihovo ponašanje, tj. dovesti do narušavanja ekonomske efikasnosti oporezivanja. Stoga će u ovom radu empirijska analiza troškova administriranja različitih modela poreza na dohodak biti prevashodno fokusirana na troškove primene poreza, dok će zbog ograničenja u pogledu raspoloživosti podataka za troškove naplate biti izvršena aproksimativna procena.

Tri analizirana scenarija reforme poreza na dohodak u Srbiji bitno se razlikuju (i u odnosu na postojeći sistem, a i međusobno) kako u pogledu osnovnih ekonomskih efekata, o čemu je bilo reči u prethodnim poglavljima, tako i u pogledu složenosti i indirektnih troškova koje bi poreski obveznici imali u vezi sa izmirenjem svoje poreske obaveze. Indirektni troškovi plaćanja poreza povezani su sa mehanizmom plaćanja, tj. obavezom podnošenja godišnje prijave za porez na dohodak od strane samog poreskog obveznika. Podnošenje godišnje poreske prijave podrazumeva značajan utrošak vremena od strane poreskog obveznika, na prikupljanje dokumentacije, obračun poreza, popunjavanje i podnošenje poreske prijave, kao i na samo plaćanje poreza. Osim toga, poreski obveznik s tim u vezi ima i određene materijalne troškove (bankarske naknade, nabavka obrazaca i dokumentacije, kopiranje dokumentacije, trošak prevoza i sl.). Rezultati empirijskih istraživanja u drugim zemljama pokazuju da utrošak vremena predstavlja pojedinačno najveću kategoriju troškova plaćanja poreza, tj. da je novčani ekvivalent utroška vremena

višestruko veći od pomenutih materijalnih troškova, ali da su i troškovi bankarskih naknada, posebno posmatrano, relativno značajni.⁴³⁷

Empirijska analiza troškova primene alternativnih modela reforme poreza na dohodak u Srbiji biće vršena kombinovanjem metodologije zasnovane na standardnim troškovima i metoda mikrosimilacione analize, na podacima iz LSMS 2007, pod pretpostavkom da su ukupni troškovi primene poreza funkcija broja podnetih godišnjih poreskih prijava, kao i povezanih materijalnih troškova.⁴³⁸ Na osnovu datih karakteristika reformskih scenarija kao i podataka iz LSMS 2007. u početnom koraku, primenom mikrosimulacionog modela SRMOD i statističkom analizom rezultata dobijenih u SRMOD-u biće procenjen ukupan broj godišnjih poreskih prijava, u svakom od scenarija poreske reforme. Procena će biti vršena na nivou domaćinstva, jer je zbog dodele nestandardnih odbitaka odabran koncept zajedničkog oporezivanja članova porodice.⁴³⁹ Za postojeći model poreza na dohodak koristiće se podatak o stvarnom broju godišnjih prijava poreza na dohodak građana, podnetih u 2007. godini. Za reformske scenarije broj godišnjih poreskih prijava procenjen je na osnovu karakteristika samih scenarija. Tako je kod *flat* modela poreza na dohodak propisano da se svi dohoci tretiraju na isti način, te da se ne dodeljuju nestandardni odbici. Shodno tome, moguće je sve dohotke (čak i kada poreski obveznik ostvaruje istovremeno dohotke iz različitih izvora) oporezovati na izvoru, po odbitku, tako da ne postoji potreba za podnošenjem godišnjih poreskih prijava. Iz toga proizilazi da poreski obveznik neće imati dodatne troškove primene poreza, te da će sve obaveze s tim u vezi izvršavati isplatilac dohotka. Kako se i u drugim scenarijima podrazumeva inicijalni obračun i plaćanje poreza od strane isplatioca dohotka kad god je to moguće, procena troškova primene poreza od strane isplatioca dohotka nije vršena, jer se pretpostavlja da bi bila približno jednaka u svim scenarijima oporezivanja. Pretpostavka o tome da bi troškovi isplatioca u svim modelima oporezivanja bili približno jednaki proizilazi iz činjenice da bi isplatioci dohotka, kao i do sada, obračunavali i plaćali porez samo na dohodak koji oni isplaćuju, eventualno uzimajući u obzir određene standardne odbitke, koje bi zaposleni prijavio poslodavcu, a što bi se

⁴³⁷ Vaillancourt, F., et. al. (2008)

⁴³⁸ Vidi: International Standard Cost Model Manual (2005)

⁴³⁹ Npr. odbitak po osnovu troškova lečenja određenog člana domaćinstva može koristiti samo jedan od članova domaćinstva koji ostvaruju dohotke. Da se ne bi dogodilo da za iste troškove više članova domaćinstva koristi pravo da odbitak, odabrana je opcija zajedničkog oporezivanja članova domaćinstva, koja predstavlja čestu pretpostavku u ovakvim analizama.

relativno lako operacionalizovalo, s obzirom na široku primenu računarskih i informacionih tehnologija. Kod dualnog modela poreza na dohodak podrazumeva se da se dohodak od kapitala oporezuje samo na izvoru, po odbitku, te da ne ulazi u poresku prijavu za godišnji porez na dohodak. Međutim, u ovom modelu oporezivanja postoji mogućnost korišćenja nestandardnih odbitaka od strane poreskog obveznika. Stoga, potreba za podnošenjem godišnje poreske prijave kod dualnog modela poreza na dohodak može nastati u sledećim slučajevima: *i*) kada poreski obveznik ostvaruje dohodak od rada iz više različitih izvora (npr. zaposlenje i samozaposlenje, ili iz dva radna odnosa i sl.), *ii*) kada poreski obveznik koristi pravo na umanjenje poreske osnovice po osnovu medicinskih rashoda, po osnovu rashoda na obrazovanje koje je imao, ili po oba osnova. Kako je jedina bitna razlika sintetičkog u odnosu na dualni model oporezivanja to što se dohodak od kapitala uključuje u osnovicu za godišnji porez na dohodak, pored razloga navedenih kod dualnog modela, u slučaju sintetičkog poreza potreba za podnošenjem godišnje poreske prijave može nastati i po osnovu toga što poreski obveznik pored dohotka od rada ostvaruje i dohodak od kapitala, koji je potrebno na kraju godine uključiti u ukupan dohodak i oporezovati po progresivnim poreskim stopama.

Nakon definisanja ovih kriterijuma i primene odgovarajućeg pondera za ekstrapolaciju uzorka iz LSMS 2007. na čitavu populaciju, procenjen je (maksimalan) broj poreskih prijava koje bi bile podnošene u slučaju primene alternativnih modela oporezivanja dohotka. Tako je u postojećem sistemu ukupan broj poreskih prijava 18.175 (stvarni broj podnetih prijava u 2007.), dok u slučaju prelaska na *flat* model ne bi bilo podnetih godišnjih poreskih prijava. Pod pretpostavkom da svi poreski obveznici koriste pravo na sve nestandardne odbitke koji su im na raspolaganju, u dualnom režimu oporezivanja dohotka bilo bi podneto oko 369 hiljada poreskih prijava, dok bi u slučaju sintetičkog modela oporezivanja bilo podneto blizu 478 hiljada godišnjih poreskih prijava. U oba slučaja značajan broj poreskih prijava bi bio podnet isključivo radi ostvarivanja prava na nestandardne odbitke (vidi Tabelu 49). Kako je realno pretpostaviti da znatan broj poreskih obveznika ipak ne bi koristio te odbitke (zbog neinformisanosti, nemogućnosti da dokumentuje troškove i sl.), ove procene predstavljaju teorijski maksimum, te bi stvarni broj poreskih prijava u praksi bio znatno manji. U zemljama koje primenjuju model oporezivanja najpribližniji

sintetičkom (SAD i Kanada), oko 40% populacije podnosi godišnje poreske prijave.⁴⁴⁰ Međutim, reč je o zemljama u kojima najveći deo populacije ostvaruje neke vrste dohodaka od kapitala (jer je nivo štednje građana veći, a tržište kapitala heterogenije), u kojima takođe postoji veoma širok spektar nestandardnih odbitaka (znatno širi nego što je to slučaj sa hipotetičkim scenarijima reforme poreza na dohodak u Srbiji). Zbog toga se ocenjuje da prethodno iznete procene broja godišnjih poreskih prijava u slučaju različitih scenarija poreske reforme predstavljaju gornju granicu očekivanog broja poreskih prijava, te da bi u praksi on verovatno bio manji.

Da bi se procenio novčani ekvivalent utroška vremena na pripremu i podnošenje godišnje poreske prijave, potrebno je u analizu uključiti procenu utroška vremena po jednoj prijavi, kao i bruto nadnice po satu. Zbog nepostojanja prava na nestandardne odbitke u postojećem sistemu poreza na dohodak, pretpostavljeno je da prosečno vreme utrošeno na pripremu i podnošenje jedne poreske prijave iznosi četiri sata, što je konzistentno sa podatkom dobijenim iz Poreske uprave Republike Srbije, te da je prosečna bruto zarada po radnom satu, onih koji te prijave podnose (polazeći od visine limita za podnošenje godišnje poreske prijave) 936 dinara. S druge strane, kod dualnog i sintetičkog poreza na dohodak, zbog postojanja i nestandardnih odbitaka koji usložnjavaju proces pripreme poreske prijave, a polazeći od rezultata empirijskih istraživanja u drugim uporedivim zemljama, pretpostavljeno je da se na pripremu jedne poreske prijave troši pet sati.⁴⁴¹ Na osnovu podataka iz LSMS 2007. procenjeno je da je prosečna bruto zarada po radnom satu onih obveznika koji podnose godišnje poreske prijave oko 261 dinar.⁴⁴² Polazeći od datih pretpostavki procenjeno je da novčani ekvivalent utroška vremena na pripremu i podnošenje godišnje poreske prijave u postojećem sistemu poreza na dohodak iznosi oko 68 miliona dinara godišnje, te da bi u slučaju prelaska na dualni model taj trošak porastao na 481 miliona dinara, a u slučaju primene sintetičkog modela na oko 624 miliona dinara.

⁴⁴⁰ Podaci za zemlje sa dualnim modelom oporezivanja dohotka nisu dostupni, ali se procenjuje da je reč o znatno manjem broju poreskih prijava, zbog konačnog oporezivanja dohodaka od kapitala u trenutku nastanka dohotka.

⁴⁴¹ Procene za Hrvatsku i Sloveniju pokazuju da se u tim zemljama u proseku utroši između 1,75 i 5 sati na pripremu i podnošenje godišnje poreske prijave. Vidi: Blažić, H. (2004)

⁴⁴² Prosečna bruto zarada po radnom satu korišćena u analizi, je u reformskim scenarijima niža nego u postojećem sistemu poreza na dohodak građana u Srbiji, jer bi za razliku od trenutne situacije, u slučaju primene alternativnih modela poreza na dohodak obavezu podnošenja godišnje poreske prijave imala ne samo lica sa visokim dohocima, već sva lica koja ostvaruju dohodak iz više od jednog izvora i/ili koriste pravo na (ne)standardne odbitke.

Da bi se procenili ukupni troškovi primene poreza, potrebno je u analizu uključiti i povezane materijalne troškove. Empirijska istraživanja za druge zemlje pokazuju da osnovni materijalni troškovi (nabavka poreske prijave, troškovi pribavljanja i fotokopiranja dokumentacije, troškovi prevoza do poreske uprave i sl.) povezani sa primenom poreza iznose oko 1/3 vrednosti utroška vremena. Na to bi trebalo dodati i troškove bankarske naknade za poslove platnog prometa, koji u Srbiji u proseku iznose oko 1% plaćenog iznosa.

Tabela 49. Procena troškova primene alternativnih modela poreza na dohodak u Srbiji

	<i>Postojeći PDG</i>	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>
1. Procena ukupnog broja domaćinstava koja ostvaruju oporezivi dohodak	1.266.782	1.228.116	1.605.589	1.467.843
2. Procena broja godišnjih poreskih prijava - prema razlozima podnošenja	18.175	-	368.773	478.487
2a - ostvarivanje prava na odbitak medicinskih rashoda	-	-	189.461	189.461
2b - ostvarivanje prava na odbitak rashoda na obrazovanje	-	-	12.566	12.566
2c - ostvarivanje prava na odbitak rashoda na obrazovanje i medicinskih rashoda	-	-	3.383	3.383
2d - ostvarivanje dohodaka iz više izvora	-	-	163.362	273.076
2e - obaveza podnošenja godišnje poreske prijave prema postojećem Zakonu	18.175	-	-	-
3. Prosečan broj sati utrošen na pripremu i podnošenje godišnje poreske prijave	4	-	5	5
4. Prosečna bruto nadnica po satu (u RSD)	936	-	261	261
5. Novčani ekvivalent utroška vremena - u RSD (2)x(3)x(4)	68.065.126	-	480.884.368	623.952.194
6. Indirektni materijalni troškovi povezani sa pripremom i podnošenjem godišnje poreske prijave (5)*(1/3)	22.688.375	-	160.294.789	207.984.065
7. Troškovi bankarskih naknada (1% poreske obaveze)	18.175.000	-	368.773.160	478.486.800
8. Ukupni indirektni troškovi povezani sa pripremom i podnošenjem godišnje poreske prijave - u RSD (5)+(6)+(7)	108.928.502	-	1.009.952.317	1.310.423.058
9. Ukupni indirektni troškovi povezani sa pripremom i podnošenjem godišnje poreske prijave - % prihoda od poreza na dohodak	0,09%	-	0,87%	1,13%
10. Ukupni indirektni troškovi povezani sa pripremom i podnošenjem godišnje poreske prijave - % BDP-a	0,005%	-	0,044%	0,058%

Uzimajući u obzir utrošak vremena, osnovne materijalne troškove, kao i troškove bankarskih naknada, procenjeno je da ukupni troškovi primene poreza na dohodak (utrošak vremena i materijalni troškovi) u postojećem sistemu iznose oko 109 miliona dinara, što je oko 0,09% prihoda od poreza na dohodak (0,005% BDP-a). U slučaju primene dualnog modela, ovi troškovi bi iznosili oko 1,01 milijardi dinara, tj. 0,87% prihoda od ovog poreza (0,044% BDP-a). Troškovi primene poreza bi bili najveći u slučaju prelaska na sintetički model oporezivanja, i tada bi iznosili oko 1,31 milijardi dinara, tj. oko 1,13% poreskih prihoda (oko 0,058% BDP-a).

S obzirom da je za procenu novčanog ekvivalenta utroška vremena pretpostavljeno da se u proseku na sve aktivnosti povezane sa obračunom, prijavljivanjem i izmirenjem poreske obaveze troši pet sati, pri čemu procene utroška vremena značajno variraju po zemljama, potrebno je izvršiti analizu osetljivost ukupnih troškova primene različitih modela oporezivanja dohotka u zavisnosti od promene utroška vremena za pripremu i podnošenje jedne poreske prijave.⁴⁴³ S tim u vezi, napravljena je procena troškova primene poreza na dohodak u Srbiji, pod pretpostavkom da utrošak vremena iznosi - 3,5 sata (što je prosečno ocenjeno vreme u Sloveniji i Hrvatskoj), 5,3 sati (gornja granica intervala ocenjena u Sloveniji i Hrvatskoj), te 8 sati (što je za 50% više od gornje granice intervala ocenjenog u Sloveniji i Hrvatskoj i može se smatrati gornjom granicom realistične procene utroška vremena na ove aktivnosti u Srbiji).⁴⁴⁴

Tabela 50. Analiza senzitivnosti troškova primene poreza na dohodak u Srbiji (% prihoda od poreza na dohodak)

	<i>Utrošak vremena po jednoj poreskoj prijavi</i>	<i>Postojeći PDG</i>	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>
1)	3,5 sata	0,08	-	0,71	0,92
2)	5,3 sati	0,12	-	0,91	1,18
3)	8 sati	0,17	-	1,20	1,56

Na osnovu rezultata prikazanih u Tabeli 50. zaključuje se da bi u slučaju da vreme potrebno za pripremu i podnošenje jedne poreske prijave bude smanjeno na 3,5 sata, ukupan trošak primene dualnog i sintetičkog modela oporezivanja opao sa 0,87-1,13% na 0,71-0,92% prihoda od ovog poreskog oblika, pri čemu bi i dalje bio veći u slučaju

⁴⁴³ Za rezultate empirijskih istraživanja utroška vremena na pripremu i podnošenje godišnje prijave za porez na dohodak u različitim zemljama vidi: Vaillancourt, F., et. al. (2008) i Chattopadhyay, S., et. al. (2002)

⁴⁴⁴ Procene utroška vremena na ispunjenje obaveza u vezi sa porezom na dohodak građana u Sloveniji i Hrvatskoj vidi u: Blažić, H. (2004)

primene sintetičkog nego kod dualnog modela oporezivanja dohotka. S druge strane, povećanje utroška vremena na 5,3 sata po poreskoj prijavi dovelo bi do rasta troškova primene ovih modela oporezivanja na 0,91-1,18% prihoda od poreza na dohodak, a povećanje utroška vremena na 8 sati bi dovelo do značajnog rasta troškova primene poreza, na 1,2-1,56% prihoda od poreza na dohodak.⁴⁴⁵

Teorijska razmatranja i empirijska literatura upućuju na zaključak da su pravila vezana za definisanje dohotka i poreskih olakšica glavne determinante visine troškova primene poreza na dohodak od strane poreskog obveznika. Rezultati empirijske analize u ovom radu (prikazani u Tabeli 49.) pokazuju da bi takav slučaj bio i u Srbiji, kada bi se primenio sintetički ili dualni model oporezivanja dohotka. Oko polovine ukupnog broja godišnjih poreskih prijava bi bilo podneto upravo radi ostvarivanja prava na nestandardne odbitke. Tako bi u slučaju kada se ne bi dozvoljavalo umanjenje poreske osnovice po osnovu medicinskih i zdravstvenih rashoda, broj godišnjih poreskih prijava smanjio sa 368-478 hiljada, na 163-289 hiljada, u zavisnosti od toga koji model oporezivanja bi bio primenjen. Osim toga, eliminacija ovih odbitaka bi proces obračuna poreza, popunjavanja poreske prijave i prikupljanja potrebne dokumentacije učinila jednostavnijim, što bi dovelo i do smanjenja utroška vremena na jednu poresku prijavu. Osim toga, uštede na vremenu potrebnom za podnošenje poreske prijave bi se mogle ostvariti uvođenjem mogućnosti elektronskog podnošenja poreske prijave. Pod pretpostavkom da se vreme pripreme i podnošenja jedne poreske prijave i izmirenja poreske obaveze smanji sa pet na tri sata, te da se istovremeno smanji i broj poreskih prijava, usled eliminacije nestandardnih odbitaka i uvođenja elektronskog podnošenja poreske prijave i elektronskog plaćanja poreza, troškovi primene poreza na dohodak bi se smanjili na 334-558 miliona dinara, tj. na 0,3-0,5% prihoda od poreza na dohodak, u zavisnosti od toga da li je reč o dualnom ili sintetičkom modelu respektivno.

⁴⁴⁵ Vidi: Chattopadhyay, S., et. al. (2002)

Tabela 51. Procena troškova primene poreza na dohodak u Srbiji, bez nestandardnih odbitaka

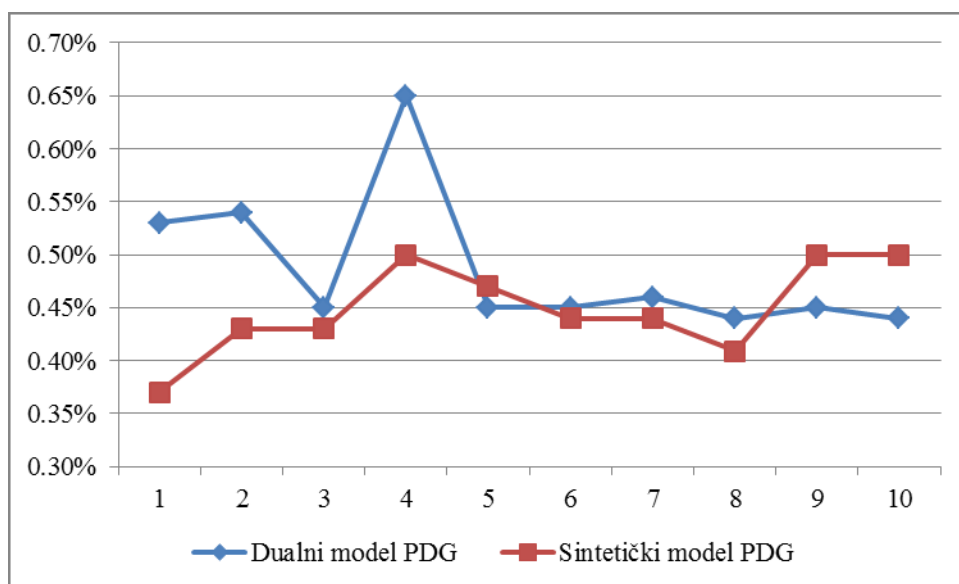
	<i>Postojeći PDG</i>	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>
1. Procena broja godišnjih poreskih prijava (bez rashoda na obrazovanje i lečenje)	18.175	-	163.845	289.992
2. Ukupni indirektni troškovi povezani sa pripremom i podnošenjem godišnje poreske prijave - u RSD	86.240.126	-	333.783.042	557.950.943
3. Ukupni indirektni troškovi povezani sa pripremom i podnošenjem godišnje poreske prijave - % prihoda od PDG	0,07%	-	0,29%	0,48%

S obzirom da empirijska istraživanja za druge zemlje pokazuju da troškovi primene poreza na dohodak iznose od 0,07% do 10,8% prihoda od tog poreskog oblika, dobijene procene za Srbiju se nalaze u okviru tog raspona. Zaključuje se da bi procenjeni troškovi primene poreza na dohodak u Srbiji, i u slučaju dualnog ili sintetičkog režima, bili relativno niski, u odnosu na druge zemlje koje primenjuju ove modele oporezivanja, tj. blizu donje granice datog raspona. To se objašnjava činjenicom da bi i razmatrani modaliteti sintetičkog ili dualnog poreza u Srbiji bili relativno jednostavni, u smislu broja nestandardnih odbitaka, u odnosu na rešenja primenjena u razvijenim državama, u kojima se poreskim obveznicima na raspolaganju nalazi i do desetak različitih odbitaka. Međutim, istovremeno se zaključuje da bi ti troškovi bili znatno viši nego u postojećem režimu oporezivanja dohotka u Srbiji, a naročito viši u odnosu na opciju primene *flat* poreza na dohodak, jer u tom slučaju ovih troškova ne bi ni bilo. Osim toga, zbog niskog nivoa poreskog morala, kao i nepoznavanja poreskih propisa od strane poreskih obveznika, te nedovoljnog broja zaposlenih u poreskoj administraciji, ocenjuje se da bi prelazak na složenije varijante sintetičkog ili dualnog modela oporezivanja, doveo do nastanka značajnih tehničkih poteškoća u primeni poreza na dohodak u početnom periodu.

Budući de teret troškova primene poreza snose poreski obveznici, što umanjuje njihov raspoloživi dohodak, kao relevantno se nameće pitanje distributivnih efekata tih troškova, tim pre što ovi troškovi ipak ne bi bili zanemarljivo niski. Empirijske analize za druge zemlje pokazuju da ovi troškovi često imaju regresivan karakter, jer relativno veći teret stvaraju siromašnijim poreskim obveznicima.⁴⁴⁶ S tim u vezi, polazeći od mikro podataka iz baze LSMS 2007, mikrosimulacionom analizom je

⁴⁴⁶ Vidi: Moody, S. (2002)

izvršen obračun relativnih troškova primene dualnog i sintetičkog poreza na dohodak za svakog poreskog obveznika. Dobijeni rezultati su zatim analizirani na različitim nivoima oporezivog dohotka, pri čemu je novčani ekvivalent utroška vremena računat za svakog obveznika u uzorku pojedinačno, polazeći od njegovog dohotka i broja radnih sati. Relativni troškovi primene poreza definisani su kao odnos ukupnih troškova primene poreza (utrošak vremena i novca na pripremu i podnošenje poreskih prijava) u odnosu na ukupan oporezivi dohodak poreskih obveznika.



Grafikon 43. Troškovi primene poreza na dohodak u Srbiji po decilima (% oporezivog dohotka)

Dobijeni rezultati, prikazani na Grafikonu 43. pokazuju da bi u slučaju primene dualnog modela oporezivanja dohotka u Srbiji, troškovi primene poreza bili blago regresivni, dok bi u slučaju primene sintetičkog poreza na dohodak oni bili blago progresivni.⁴⁴⁷ Međutim, u oba slučaja bi stepen varijacije ovih troškova po decilima bio vrlo mali.

Na osnovu analize strukture troškova primene različitih modela poreza na dohodak u Srbiji, zaključuje se da razlika u pogledu progresivnosti/regresivnosti troškova primene sintetičkog i dualnog modela predstavlja posledicu raspodele dohodaka od kapitala po dohodnim grupama. Tako je utvrđeno da je relativno učešće dohodaka od

⁴⁴⁷ Rezultati prikazani na Grafikonu 43. se odnose na iznos troškova primene poreza po decilima iskazan u odnosu na oporezivi dohodak onih lica koja podnose godišnje poreske prijave, procenjen korišćenjem SRMOD-a, a iznos troškova primene poreza u Tabeli 50. se iskazuje u odnosu na ukupan iznos prihoda od poreza na dohodak, iz svih izvora, naplaćen i po odbitku, i po osnovu podnošenja godišnje poreske prijave.

kapitala (kamate, dividende i dr.) u ukupnom dohotku veće na srednjim i višim nivoima dohotka. S obzirom da ostvarivanje dohodaka iz više izvora predstavlja jedan od značajnih povoda za podnošenje godišnje poreske prijave, zaključuje se da upravo uključivanje dohodaka od kapitala u godišnju poresku osnovicu kod sintetičkog modela oporezivanja dovodi do nastanka relativno većih troškova primene poreza na dohodak u ovom segmentu poreskih obveznika.

Na osnovu dobijenih rezultata za Srbiju kao i rezultata empirijskih istraživanja za druge zemlje, prema kojima su troškovi naplate poreza na dohodak od strane države od dva do pet puta niži od troškova primene poreza od strane poreskog obveznika, moguće je dati aproksimativnu procenu i efekata uvođenja alternativnih modela poreza na dohodak na troškove naplate poreza u Srbiji. S obzirom na nedovoljnu primenu informacionih tehnologija, te nizak stepen produktivnosti poreske administracije, procenjuje se da su troškovi naplate poreza u Srbiji bliži gornjem limitu procene za druge zemlje (troškovi naplate u drugim zemljama iznose od 20% do 50% troškova primene poreza). Pod pretpostavkom da troškovi naplate poreza iznose oko 50% troškova njihove primene od strane poreskog obveznika, uvođenje dualnog poreza na dohodak bi dovelo do rasta troškova naplate poreza sa 0,05% na 0,43% prihoda od poreza na dohodak, dok bi u slučaju prelaska na sintetički model ovi troškovi porasli na 0,57% prihoda od ovog poreskog oblika. Shodno tome, uzimajući u obzir i troškove primene i troškove naplate poreza, procenjuje se da bi ukupni troškovi administriranja porezima u slučaju prelaska sa postojećeg na *flat* porez na dohodak opali za 0,14% prihoda od poreza na dohodak, dok bi u slučaju prelaska na dualni koncept oporezivanja oni porasli za 1,16% prihoda od ovog poreza, te da bi pod pretpostavkom primene sintetičkog modela oni porasli za 1,56% prihoda od poreza na dohodak građana.

Zaključna razmatranja

Porez na dohodak građana predstavlja okosnicu savremenih poreskih sistema, budući da u razvijenim zemljama predstavlja jedan od bilansno najznačajnijih poreskih oblika, a da istovremeno u bitnoj meri utiče na ekonomsko ponašanje stanovništva, jer dovodi do promene raspoloživog dohotka. Teorija oporezivanja definiše opšti analitički okvir za utvrđivanje raspodele tereta poreza na dohodak, kao i za razmatranje njegovih distributivnih efekata i *trade-off* odnosa između pravičnosti i efikasnosti. U zavisnosti od toga da li su uzimale u obzir uticaj poreza na ponašanje ekonomskih agenata, kao i od značaja koji je pridavan pravičnosti i efikasnosti, teorije oporezivanja dohotka su vremenom evoluirale od stava da je oštro progresivno oporezivanje dohodaka iz svih izvora rešenje koje maksimizira društveno blagostanje, do novijih koncepata koji smatraju da optimalna poreska skala podrazumeva blaže oporezivanje lica sa višim dohocima i/ili izuzimanje dohodaka od kapitala od oporezivanja.

Dve osnovne, kako teorijske, tako i praktične, dileme kod dizajniranja poreza na dohodak su: *i*) da li dohodak od kapitala oporezovati, kao i *ii*) da li dohotke od rada (i kapitala, ako se oporezuju) oporezovati po progresivnim ili proporcionalnim poreskim stopama. U zavisnosti od odgovora na ova pitanja, u praksi razvijenih država i onih u tranziciji su se diferencirala tri modela oporezivanja dohotka – *flat*, dualni i sintetički.

Složenost sistema oporezivanja dohotka, alokativna pristrasnost i odsustvo horizontalne pravičnosti, uslovljeni diferenciranim tretmanom dohodaka iz različitih izvora, predstavljaju osnovne argumente u prilog potrebe za temeljnom reformom ovog poreskog oblika u Srbiji. Osim toga, često se kao kritika postojećeg sistema poreza na dohodak navodi nedostatak vertikalne pravičnosti, usled niske progresivnosti. Ova kritika, iako legitimna, proizilazi iz odgovarajućih vrednosnih sudova, a ne iz normativnog stava ekonomske teorije oko kojeg postoji opšta saglasnost. Kako je reč o porezu koji direktno utiče na raspoloživi dohodak stanovništva, značajno menjajući njihovo ponašanje, u smislu odluke o radu ili dokolici, štednji ili potrošnji, preuzimanju rizika i sl. neophodno je da odluka o modalitetu njegove reforme bude zasnovana na rezultatima empirijskih analiza očekivanih efekata. Prema teoriji oporezivanja, i iskustvima zemalja Evrope i Severne Amerike, uvođenje *flat* poreza na dohodak, sa jedinstvenom poreskom stopom, uz

limitiranje poreskih olakšica isključivo na neoporezivi deo dohotka pozitivno utiče na horizontalnu, a negativno na vertikalnu pravičnost, uz nešto manje negativan uticaj na ekonomsku efikasnost (ponudu rada, štednju i sl.) i relativno niske troškove administriranja. S druge strane, sintetički porez na dohodak obezbeđuje veću vertikalnu pravičnost u oporezivanju, dok efekat na horizontalnu pravičnost zavisi od njegove strukture (jedinstven režim oporezivanja dohodaka iz svih izvora doprinosi horizontalnoj pravičnosti, ali je odobravanje različitih nestandardnih odbitaka narušava). Istovremeno, sintetički porez na dohodak u proseku ima veći negativan uticaj na ekonomsku efikasnost, zbog visokih graničnih poreskih stopa pri višim nivoima dohodaka, a implicira i veće troškove primene i administriranja, pre svega zbog širokog spektra poreskih olakšica. Kao srednje rešenje, između dva prethodno navedena, nalazi se dualni porez na dohodak, koji s jedne strane obezbeđuje umeren nivo vertikalne pravičnosti, dok efekat na horizontalnu pravičnost, kao i kod prethodnog slučaja, zavisi od njegovog dizajna. Istovremeno, dualni model stvara umerene distorzije na tržištu rada, a znatno manje na tržištu kapitala, budući da se dohoci od kapitala oporezuju po relativno niskoj, jedinstvenoj graničnoj poreskoj stopi. Takođe, i troškovi administriranja poreza su kod dualnog modela oporezivanja niži nego kod sintetičkog, ali i dalje viši nego kod *flat* modela oporezivanja.

Međutim, navedeni zaključci u pogledu ekonomskih performansi alternativnih modela oporezivanja dohotka u drugim zemljama se ne mogu direktno primeniti na Srbiji, s obzirom da ti efekti u velikoj meri zavise od specifičnih ekonomskih i socijalnih karakteristika svake zemlje. Stoga je cilj ovog rada definisanje analitičkog okvira za empirijsku procenu i analizu osnovnih ekonomskih efekata reforme sistema oporezivanja dohotka u Srbiji, čime bi se stvorile pretpostavke za definisanje utemeljenog postupka dizajniranja poreske politike koja maksimizira društveno blagostanje. S tim u vezi, za potrebe ovog rada kreirana su tri, prihodno neutralna scenarija reforme poreza na dohodak (*flat*, dualni i sintetički), po ugledu na odgovarajuće teorijske modele oporezivanja. Polazeći od tih scenarija reforme poreza na dohodak, procenjeni su i analizirani ekonomski efekti primene svakog od njih u Srbiji. Reč je o tri grupe ekonomski efekata: *i*) efekti na nejednakost i pravičnost, *ii*) efekti na dugoročni privredni rast, *iii*) fiskalni (bilansni) efekti. U analizi su kombinovane metode mikrosimulacione i ekonometrijske analize, korišćenjem mikro

podataka za reprezentativni uzorak stanovništva, kao i odgovarajućih makroekonomskih podataka vremenskih serija.

Na osnovu dobijenih rezultata moguće je izvršiti rangiranje tri alternativna i postojećeg modela poreza na dohodak u Srbiji, prema navedenim kriterijumima, kako bi se omogućilo njihovo međusobno poređenje. Pre izvlačenja relevantnih zaključaka, na osnovu dobijenih rezultata, neophodno je napomenuti da su rezultati posebno uslovljeni činjenicom da polaznu osnovu za poređenje predstavlja postojeći režim oporezivanja dohotka, koji ima elemente *flat* poreza (primena proporcionalnih poreskih stopa) i dualnog modela oporezivanja (diferencirano oporezivanje dohodaka iz različitih izvora). Osim toga, dobijeni rezultati su pod značajnim uticajem i parametrizacije razmatranih scenarija reforme poreza na dohodak, te bi se moglo očekivati da bi drugačija parametrizacija imala različite efekte (npr. znatno povećanje ličnog odbitka i granične poreske stope kod *flat* poreza bi unapredilo vertikalnu pravičnost i progresivnost ovog modela). Stoga bi interpretacija dobijenih rezultata trebalo da bude ograničena na datu parametrizaciju razmatranih scenarija reforme poreza na dohodak u Srbiji.

Tabela 52. Rangiranje alternativnih scenarija reforme poreza na dohodak u Srbiji prema ekonomskim efektima

<i>Kriterijum</i>	<i>Postojeći PDG</i>	<i>Flat PDG</i>	<i>Dualni PDG</i>	<i>Sintetički PDG</i>
<i>i) Nejednakost i pravičnost</i>				
Nejednakost u raspodeli dohotka	4	3	2	1
Horizontalna pravičnost	1	1	2	1
Vertikalna pravičnost	4	3	2	1
Progresivnost	4	3	2	1
<i>ii) Dugoročni ekonomski rast</i>				
Ponuda rada	4	3	2	1
Tražnja za radom	4	3	2	1
Ponuda kapitala - štednja/investicije	1	2	1	3
Automatsko stabilizirajuće dejstvo	3	2	1	1
<i>iii) Fiskalni efekti</i>				
Bilansni efekti	1	1	1	1
Poreska evazija	1	3	2	3
Troškovi primene/naplate poreza	2	1	3	4

U Tabeli 52. dat je prikaz rangova performansi različitih modela oporezivanja dohotka u Srbiji, po različitim kriterijumima, pri čemu rang 1 označava najbolje, a

rang 4 najlošije performanse. Iako ovakav sistem rangiranja obezbeđuje sintetizovan pregled poretka alternativnih modela poreza na dohodak u Srbiji, prema osnovnim ekonomskih kriterijumima, on ne omogućava uvid u relativne razlike u intenzitetu performansi, a ne uzima u obzir ni činjenicu da nemaju sve grupe ekonomskih efekata podjednak značaj, što bi trebalo imati u vidu prilikom interpretacije.

Kada je reč o horizontalnoj pravičnosti alternativnih modela, za očekivati je da bi prelazak na sintetički ili *flat* model doprineo poboljšanju horizontalne pravičnosti, jer bi se svi dohoci oporezovali po istim pravilima, budući da se u postojećem modelu oporezivanja dohoci iz različitih izvora oporezuju po različitim stopama. Međutim, dobijeni rezultati pokazuju da uvođenje razmatranih modela sintetičkog ili *flat* poreza na dohodak u Srbiji ne bi imalo znatne pozitivne efekte na unapređenje horizontalne pravičnosti. Razlog tome nalazi se u činjenici da u postojećem sistemu poreza na dohodak postoji samo lični odbitak, dok razmatrani sintetički i *flat* porez na dohodak podrazumevaju odobravanje i odbitaka za izdržavanu decu, što stavlja u povlašćen položaj porodice sa decom, čime se delimično narušava horizontalna pravičnost. Osim toga, kod sintetičkog poreza na dohodak se odobravaju i nestandardni odbici, što takođe negativno utiče na horizontalnu pravičnost. Za razliku od sintetičkog i *flat* poreza, uvođenje dualnog modela oporezivanja bi negativno uticalo na horizontalnu pravičnost, zbog uvođenja standardnih i nestandardnih odbitaka, a posebno usled različitog oporezivanja dohodaka od rada i dohodaka od kapitala.

S druge strane, kada je reč o efektima na vertikalnu pravičnost i redistributivno dejstvo poreza, rezultati empirijskih istraživanja pokazuju da bi najbolji efekti u tom smislu bili ostvareni u slučaju primene sintetičkog, a zatim dualnog poreza na dohodak, iako razlika u distributivnom dejstvu ova dva scenarija reforme u Srbiji ne bi bila velika. Pozitivni efekti na vertikalnu pravičnost i nejednakost bi u slučaju primene *flat* poreza bili nešto manji, ali i dalje bolji u odnosu na postojeći sistem oporezivanja dohotka. Uočava se da se navedeni poredak pre svega duguje performansama datih scenarija u pogledu povećanja progresivnosti.

U pogledu efekata različitih scenarija reforme poreza na dohodak u Srbiji na tržišta faktora proizvodnje, poredak je identičan kao u slučaju distributivnih efekata – najbolje performanse bi se ostvarile u slučaju primene sintetičkog i dualnog modela oporezivanja, nešto manje unapređenje bi bilo ostvareno u slučaju odabira *flat* poreza na dohodak, a najlošiji efekti bi bili u slučaju zadržavanja postojećeg modela

oporezivanja. Posmatrano na nivou pojedinačnih tržišta, identičan poredak performansi bi bio ostvaren na i na ponudu i tražnju za radom. S druge strane, kada je o efektima na tržište kapitala reč, najbolje performanse u smislu uticaja na štednju stanovništva i investicije koje se finansiraju iz te štednje, bi se ostvarile u postojećem ili dualnom modelu poreza na dohodak, nešto lošije u slučaju primene *flat* poreza, a najlošije u slučaju odabira sintetičkog poreza na dohodak. Uzrok ovakvog poretka nalazi se u činjenici da bi granična stopa poreza na dohodak od kapitala bila najniža u razmatranom scenariju dualnog poreza i u postojećem režimu oporezivanja, dok bi u slučaju primene razmatranih scenarija *flat* ili sintetičkog poreza na dohodak stope poreza na dohodak od kapitala bile znatno više. U domenu makroekonomskih efekata reforme poreza na dohodak, relevantno je i pitanje uticaja takve reforme na visinu automatskih stabilizatora. Automatsko stabilizirajuće dejstvo poreza na dohodak u Srbiji bi bilo najizraženije kod sintetičkog i dualnog poreza, znatno manje u slučaju primene *flat* poreza, a najmanje u postojećem režimu oporezivanja dohotka. Razlika u pogledu automatskog stabilizirajućeg dejstva različitih modela oporezivanja dohotka posledica je, pre svega, razlike u progresivnosti. Na osnovu prethodno navedenog zaključuje se da bi u alternativni modeli poreza na dohodak u Srbiji imali različite efekte na osnovne determinante dugoročnog ekonomskog rasta. Tako bi efekti na iskorišćenost faktora proizvodnje (ponudu i tražnju za radom), ukupno posmatrano, bili bolji u slučaju primene sintetičkog ili dualnog poreza. S druge strane, kada je o efektima na produktivnost rada reč, dualni porez bi jedini imao neutralno dejstvo na akumulaciju fizičkog kapitala (iz štednje građana), dok bi *flat* i sintetički model imali negativne efekte. Iako je ovakav poredak alternativnih modela oporezivanja dohotka u znatnoj meri uslovljen njihovom parametrizacijom, na osnovu prethodno navedenog se zaključuje da bi dualni porez na dohodak verovatno obezbedio najbolji balans u pogledu efekata na različite determinante dugoročnog privrednog rasta u Srbiji.

Od svih ekonomskih efekata, finansijske performanse različitih scenarija reforme poreza na dohodak su najdirektnije uslovljene parametrizacijom tih scenarija. U tom pogledu, najbolji efekti bi bili ostvareni u slučaju primene postojećeg, pa *flat* poreza na dohodak, nešto lošiji u slučaju odabira sintetičkog, a najlošiji u slučaju odabira dualnog modela poreza na dohodak. Tako bi u pogledu uticaja na poresku evaziju, najbolji rezultati bili ostvareni u slučaju primene postojećeg ili dualnog poreza, a nešto lošije u slučaju odabira *flat* ili sintetičkog modela oporezivanja. S druge strane,

poredak u pogledu troškova administriranja porezima bi bio drugačiji - ovi troškovi bili najniži u slučaju primene *flat* poreza, nešto veći u postojećem sistemu oporezivanja dohotka, znatno veći u slučaju primene dualnog modela, a najveći u slučaju primene sintetičkog poreza. Razlika u troškovima administriranja i primene sintetičkog i dualnog poreza u odnosu na postojeći ili *flat* model oporezivanja, iznosi oko 1% prihoda od poreza na dohodak i posledica je potrebe za podnošenjem godišnjih poreskih prijava od strane svih lica koja ostvaruju dohodak iz više od jednog izvora, kao i onih lica koja ostvaruju pravo na (ne)standardne odbitke.

U cilju testiranja odgovarajućih hipoteza u vezi sa različitim performansama tri odabrana scenarija reforme poreza na dohodak u Srbiji, u ovom radu je razvijen skup metodoloških instrumenata, koji se mogu koristiti za analizu ekonomskih efekata i drugih scenarija reforme poreza i doprinosa koji se plaćaju na dohodak fizičkih lica. U radu je takođe pokazano da je za celovitu analizu ekonomskih efekata poreske politike, u domenu oporezivanja dohotka građana, potrebno i moguće koristiti odgovarajuće unakrsne mikro podatke, kao i makroekonomske podatke vremenskih serija, uz kombinovanje različitih metoda ekonometrijske, mikrosimulacione i statističke analize. U pojedinim delovima empirijske analize izvršena je i dalja razrada i proširenje postojećih metodoloških pristupa korišćenih u drugim zemljama, kako bi se u obzir uzeli svi relevantni raspoloživi podaci i dobili što pouzdaniji rezultati. Tako se npr. u oceni efekata poreske reforme na nivo poreske evazije, pošlo od osnovnog teorijskog Allingham-Sandmo modela, prema kojem poreska evazija zavisi od verovatnoće otkrivanja, visine kazne i granične poreske stope, da bi se u empirijskoj analizi umesto granične poreske stope koristila efektivna granična poreska stopa, čime se ponašanje pojedinca modelira kao funkcija raspoloživog dohotka, a ne samo na osnovu dohotka nakon oporezivanja. Na ovaj način je postojeći metodološki okvir za empirijsku analizu evazije poreza na dohodak dodatno unapređen sa ciljem da se pretpostavke učine što približnijim realnosti, a rezultati što pouzdanijim.

Kao što je pokazano, prilikom ocene performansi alternativnih scenarija reforme poreza na dohodak u obzir se najčešće uzimaju brojni kriterijumi, od kojih su neki nesporni i opšte prihvaćeni, dok oko drugih postoji debata, budući da proizilaze iz vrednosnih sudova ili različitog shvatanja ekonomskih fundamenata. Tako postoji saglasnost oko toga da bi porez na dohodak trebalo da bude horizontalno pravičan, te da ne stvara velike troškove administriranja i primene (na strani države i obveznika).

Osim toga, zbog njegovog izrazito negativnog dejstva na dugoročni privredni rast, sve više se afirmiše stav da je potrebno da ovaj porez ne bude visok, već umeren. S druge strane, dugo je preovladavao stav da progresivnost predstavlja bitnu poželjnu karakteristiku poreza na dohodak, u cilju smanjenja nejednakosti u društvu. Međutim, zbog sve većeg broja teorijski i empirijski utemeljenih analiza koje ukazuju na izrazito negativne efekte progresivnosti na ekonomsku efikasnost i privredni rast, pri čemu se redistributivni i stabilizatorni efekti često lakše i efikasnije mogu ostvariti kroz druge instrumente ekonomske politike (npr. kroz sistem socijalnih naknada), stav o neophodnosti visoke progresivnosti poreza na dohodak se sve češće preispituje. Stoga se zaključuje da bi pri vrednovanju alternativnih modela oporezivanja dohotka građana veći značaj trebalo pridavati onim kriterijumima oko čije relevantnosti postoji opšta saglasnost, ali da bi i ostale pomenute kriterijume takođe u određenoj meri trebalo uzeti u obzir. Osim toga, dodela odgovarajućih pondera pomenutim kriterijumima na osnovu kojih se analiziraju alternativni modeli poreza na dohodak ipak u određenoj meri predstavlja i pitanje preferencija, koje zavise od ličnih stavova.

Posmatrano na nivou pojedinačnih performansi, rezultati pokazuju da bi sintetički porez na dohodak u Srbiji odbacivao bolje distributivne efekte, ali uz visoke troškove administriranja i rizike u pogledu poreske evazije. S druge strane, *flat* porez na dohodak bi implicirao relativno niske administrativne troškove i malo povećanje poreske evazije, ali bi njegovi efekti na nejednakost, pravičnost i dugoročni privredni rast bili lošiji u odnosu na alternativna rešenja. S obzirom da predstavlja kombinaciju sintetičkog i *flat* poreza, razmatrani dualni model oporezivanja u Srbiji bi odbacio tek nešto manje pozitivne distributivne efekte od sintetičkog poreza, dok bi efekti na ponudu kapitala bili bolji od alternativnih rešenja, a troškovi administriranja i rizici utaje poreza tek blago veći nego u slučaju primene *flat* poreza. Osim toga, efekti na tržište rada bi bili umereno pozitivni.

Polazeći od navedenih rezultata, zaključuje se da bi upravo uvođenje dualnog modela oporezivanja dohotka u Srbiji obezbedilo najbolji balans u pogledu realizacije različitih ekonomskih ciljeva. Ipak, navedeni način vrednovanja različitih koncepata oporezivanja dohotka predstavlja samo jedan od mogućih, tako da se ostavlja mogućnost da se u drugačijoj konfiguraciji preferencija izvuku i drugačiji zaključci u pogledu optimalnog dizajna politike poreza na dohodak građana u Srbiji.

Literatura

Članci, knjige i monografije

1. Aaberge, R., Colombino, U., Strom, S., (2000), *Labour Supply Responses and Welfare Effects from Replacing Current Tax Rules by a Flat Tax: Empirical Evidence from Italy, Norway and Sweden*, "Journal of Population Economics", No. 13
2. Allingham, G., Sandmo, A., (1972), *Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis*, "Journal of Public Economics", Vol. 1
3. Alm, J., Jackson, B., McKee, M. (1992), *Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance With Experimental Data*, "National Tax Journal", Vol. 45, No. 1
4. Alstadsaeter, A. (2003), *The Dual Income Tax and Firms' Income Shifting through the Choice of Organizational Form and Real Capital Investments*. *Cesifo Working Paper*, No. 1018
5. Anderson, P., Meyer, B. (1997), *The Effect of Firm Specific Taxes and Government Mandates With and Application to the US Unemployment Insurance Program*, "Journal of Public Economics", Vol. 65
6. Arnold, J. (2008), *Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers (2008)51
7. Arsić, M., Altiparmakov, N., Randelović, S., Bučić, A i Levitas, T. (2010), *Poreska politika u Srbiji – pogled unapred*, Fond za razvoj Ekonomske nauke, Beograd
8. Arsić, M., Nojković, A., Randelović, S. i Mićković, S. (2012), *Strukturni fiskalni deficit i dinamika javnog duga Srbije*. Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu (monografija u štampi)
9. Atkinson, A., Stiglitz, J. (1980), *Lectures in Public Economics*, "Economics Handbook Series", McGraw Hill Press
10. Atkinson, A. B. (1970) *On the Measurement of Inequality*, "Journal of Economic Theory", Vol. 2 (3)
11. Auerbach, A., (1985), *The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation*, "Handbook of Public Economics", Vol. 1, No. 1

12. Auten, G., Carroll, R. (1994), *Taxpayer Behaviour and 1986 Tax Reform Act*, "Treasury Department Office - Tax Analysis WP"
13. Atkinson, A., Sandmo, A. (1980), *Welfare Implications of Taxation of Savings*, „Economic Journal“, Vol. 70, No. 359
14. Auerbach, A., Feenberg, D., (2000), *The Significance of Federal Taxes as Automatic Stabilizers*, "NBER Working Paper", No. 7662
15. Auerbach, A., Hines, J. (2002), *Taxation and Economic Efficiency. Handbook of Public Economics*, Vol. 3, edited by A.J. Auerbach and M.S. Feldstein. Amsterdam: North-Holland. 1347-1421
16. Bargain, O, Callan, T. (2007), *Analysing the Effects of Tax-Benefit Reforms on Income Distribution: A Decomposition Approach*, "EUROMOD Working Paper", No. EM 5/07
17. Barro, R. (1991), *Economic Growth in Cross-Section of Countries*, "NBER Working Paper" No. 2855
18. Bartik, T. (1991), *Who Benefits from State and Local Development Policies?*, W.E. Upjohn Institute, Kalamzoo, Michigan
19. Baumol, W. (1989), *Productivity and American Leadership: the Long View*, Cambridge MIT Press, UK
20. Baunsgaard, T., Symansky, S. (2009), *Automatic Fiscal Stabilizers*. "IMF Staff Position Note", No. 09/23
21. Bayer, R., Sutter, M. (2009), *The Excess Burden of Tax Evasion – An Experimental Detection-Concealment Contest*. „European Economic Review“, Vol. 53, Issue 5
22. Bentolila, S., Daveri, F., Tabellini, G., Huizinga, H. (2000), *Unemployment Growth and Taxation in Industrial Countries*, "Journal of Economic Policy" Vol. 15, No. 30
23. Bernheim, B.D. (1999), *Taxation and Saving*, "NBER Working Paper" No. 7061, Cambridge
24. Bilten javnih finansija za decembar 2007 godine, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Beograd, (2008)
25. Bilten javnih finansija za decembar 2010 godine, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Beograd, (2011)
26. Bingley, P., Lanot, G. (2000), *The Incidence of Income Tax on Wages and Labour Supply*, "Journal of Public Economics", Vol. 83

27. Bird, R., Zolt, E. (2008), *Redistribution via Taxation: Limited Role of Personal Income Tax in Developing Countries*, "ITP Paper" No. 0508, University of Toronto, Institute for International Business
28. Blau, F., Kahn, L. (2005), *Changes in the Labour Supply Behaviour of Married Woman: 1980-2000*, "NBER Working Paper", No. 11230
29. Blažić, H. (2004), *Personal Income Tax Compliance Costs at and Individual level in Croatia*. deo izveštaja sa projekta "Administrative and Compliance Costs of Taxation in Croatia"
30. Blažić, H. (2006), *Usporedni porezni sustavim*, Ekonomski fakultet u Rijeci
31. Boskin, M., (1978), *Taxation, Saving and the Rate of Interest*, "Journal of Political Economy", Vol. 86, No. 2, Part 2
32. Bourguignon, F., Spadaro, A. (2006), *Microsimulation as a Tool for Evaluating Redistribution Policies*. "Journal of Economic Inequality", Vol. 4(1)
33. Browning, E. (1976), *The Marginal Costs of Public Funds*, "Journal of Political Economy", Vol. 84, No. 2
34. Buti, M., Martinez-Mongay, C., Sekkat, K., Van den Noord, P., (2003), *Automatic Fiscal Stabilisers in EMU: A Conflict between Efficiency and Stabilisation?*, "CESifo Economic Studies", Vol. 49, No. 1/2003
35. Caminada, K., Goudswaard, K., (2001), *Does a Flat Rate Individual Income Tax Reduce Tax Progressivity? A Simulations for Netherlands*, Public Finance and Management 1(4)
36. Carne, K. (2007), *Determinants of Labour Demand – Australian Experience*, "Queensland Government Labor Market Research Unit Working Paper", No. 49
37. Clemente, J., Montanes, A., Reyes, M. (1998), *Testing for a unit root in variables with a double change in the mean*, "Economics Letters", Elsevier, Vol. 59(2)
38. Chakraborti, A., (2006), *The Saving-Investment Relationship Revisited: New Evidence from Multivariate Heterogeneous Panel Cointegration Analyses*, "Journal of Comparative Economics", Vol. 34
39. Chamley, C., (1986), *Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium With Infinite Lives*, "Econometrica", Vol. 54
40. Chattopadhyay, S., Das-Gupta, A. (2002), *The Compliance Cost of the Personal Income Tax and its Determinants*, "National Institute of Public Finance and Policy Working Paper", No. 12/2002

41. Creedy, J. (2003), *The Excess Burden of Taxation and Why it (Approximately) Quadruples When the Tax Rate Doubles*, “New Zealand Treasury Working Paper”, No. 03/29
42. Dahan, M., Strawczynski, M. (2000), *Optimal Income Taxation: An Example with U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax*, „The American Economic Review“, Vol. 90, No. 3.
43. Daveri, F., Tabellini, G. (2000), *Unemployment, Growth and Taxation*, “Economic Policy”, Vol. 15, No. 30
44. Dalton, H. (1954), *Principles of Public Finance*, Routledge and Kegan Paul
45. De Long, J., Summers, L. (1993), *How Strongly Do Developing Countries Benefit from Equipment Investment?*, “Journal of Monetary Economics”, Vol. 32
46. de Mooij, R., (2008), *Reinventing the Dutch Tax-benefit System: Exploring the Frontier of the Equity-efficiency Trade-off*, “International Tax and Public Finance”, Issue 15
47. Depalo, D. (2008), *A Seasonal Unit Root Test with Stata*, Stata Journal No. 2
48. Davis, J. and Hoy, M. (2002), *Flat Tax rate and Inequality Measurement*, “Journal of Public Economics”, Vol. 84
49. Decoster, A., De Swertdt, K. and Orsini, K. (2010), *Belgian Flat Income Tax: Effects on Labour Supply and Income Distribution*, “Review of Business and Economics”, Vol. 2010/1
50. Diamond, P., Mirrlees, J. (1971), *Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency*, „American Economic Review“ Vol. 61(1)
51. Diamond, P. (1998), *Optimal Income Taxation: An Example With an U-shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates*, American Economic Review 88, 83-95
52. Diamond, P., Saez, E. (2011), *The Case for ad Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations*, „Journal of Economic Perspectives“, Vol. 25, No. 4
53. Diewert, E., Lawrence, A. (1995), *The Excess Burden of Taxation in New Zealand*, “Agenda”, Vol. 2, No. 1
54. Dittman, I. (2002), *Residual-Based Test for Fractional Cointegration: a Monte-Carlo Study*, “Journal of Time Series Analysis”, Vol. 21, Issue 6
55. Douglas, P. (1934), *Theory of Wages*, Macmillan, New York
56. Dolls, M., Fuest, C., Peichl, A. (2010), *Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe*, “NBER Working Paper”, No. 16275

57. *Dual Income Tax – A Proposal for Reforming Corporate and Personal Income Tax in Germany*, (2008), “ZEW Economic Studies Series”, Vol. 39
58. Duclos, J-I, Jalber, V., Araar, A. (2001), *Classical Horizontal Inequity and Reranking: an Integrated Approach*, “CIRPEE Working Paper”, No. 03-06
59. Duncan, D., Sabirianova-Peter, K., (2009), *Does Labour Supply Respond to a Flat tax? Evidence from the Russian Tax Reform*, “International Studies Program Working Paper”, No. 09-06
60. Edgeworth, F. (1897), *The Pure Theory of Taxation*, “The Economic Journal”, Vol. 7, No. 25
61. Ekonomski rečnik, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010. godina
62. Elmeskov, J., Martin, K., Scarpetta, S., (1998), *Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries’ Experiences*, “Swedish Economic Policy Review”, Vol. 5, No. 2
63. Entin, S. (2001), *Fixing the Saving Problem: How the Tax System Depresses Saving and What to Do About It*, “Institute for Research on the Economics of Taxation Policy Bulletin”, No. 85
64. Ervik, R. (1998), *The Redistributive Aim of Social Policy: A Comparative Analysis of Taxes, Tax Expenditure Transfers and Direct Transfers in Eight Countries*, “Luxembourg Income Studies Working Paper”, No. 184
65. Ezzo, J., Keho, Y. (2010), *The Saving-Investment Relationship: Cointegration and Causality Evidence from Uemoa Countries*, “International Journal of Economics and Finance”, Vol. 2, No. 1
66. Evans, C. (2003), *Studying the Studies: An Overview of Recent Research Into Taxation Operating Costs*, “E-Journal of Tax Research”, Vol. 1, No. 1
67. Evers, M., De Mooj, R., Van Vuuren, D. (2008), *The Wage Elasticity of Labour Supply: Synthesis of Empirical Estimates*, “De Economist”, Vol. 156, No. 1
68. Fanitini, M. (2006), *Macroeconomic Effects of Shift From Direct to Indirect Taxation: A Simulation for 15 EU Members States*, “EU Tax Policy Group Working Paper”
69. Feldstein, M. (1974), *Incidence of Capital Income Tax in a Growing Economy with Variable Savings Rate*, “Review of Economic Studies”, Vol. 41, No. 4
70. Feldstein, M. (1978), *The Welfare Cost of Capital Income Taxation*, “Journal of Political Economy”, Vol. 86, No. 2

71. Feldstein, M. (1993), *The Effects of Marginal Tax Rates on Taxable Income: a Panel Study of 1986 Tax Reform Act*, “NBER Working Paper”, No. 4496
72. Feldstein, M. (1995), *Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax*, “NBER Working Paper”, No. 5055
73. Feldstein, M., Horioka, C. (1980), *Domestic Saving and International Capital Flows*, “Economic Journal”, Vol. 90
74. Feldstein, M. (1999), *Tax Avoidance and the Deadweight Loss Of the Income Tax*, “The Review of Economics and Statistics”, Vol. 81(4)
75. Fullerton, D., (1980), *On the Possibility on and Inverse Relationship Between Tax Rates and Government Revenues*, “NBER Working Paper”, No. 467
76. Fullerton, D., Rogers. D. (1991), *Lifetime versus Annual Perspectives on Tax Incidence*, “National Tax Journal”, Vol. 44
77. Fullerton, D., Rogers. D. (1993), *Who Bears the Income Tax Burden?*, Washington, D.C.: Brookings Institution
78. *Fundamental Reform of Personal Income Tax*, “OECD Tax Policy Studies”, No. 13, OECD Publishing, 2006
79. Gale, W., Holtzblatt, J. (2000), *The Role of Administrative Issues in Tax Reform: Simplicity, Compliance and Administration*, The Paper Presented at the Conference “Tax Reform for the Millennium” at Baker III Institute for Public Policy, Rice University
80. Gartner, M., (2006), *Macroeconomics*, Prentice Hall, Harlow
81. Genser, B. (2006), *The Dual Income Tax: Implementation and Experience in European Countries*, “International Studies Program Working Paper”, No. 6025
82. Girouard, N., Andre, C. (2005), *Measuring Cyclically Adjusted Budget Balance for OECD Countries*, OECD Economic Department Working Paper No. 434
83. Gorodnichenko, Y., Martinez-Vasquez, J. and Sabirianova, K. (2009), *Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia*, “Journal of Political Economy”, Vol. 3
84. Goerke, L. (2003), *Tax Evasion and Tax Progressivity*, “Public Finance Review”, Vol. 31, No.189
85. Gonzales-Torrabadella, M., Pijoan-Mas, J., (2006), *Flat Tax Reforms: a General Equilibrium Evaluation for Spain*, “Investigaciones Economicas”, No. XXX (2)

86. Granqvist, R., Lind, H. (2004), *Excess Burden of an Income Tax: What Do Mainstream Economists Really Measure*, “Review of Radical Political Economics”, Vol. 37, No. 4
87. Grochulski, B., Piskorski, T. (2006), *Risky Human Capital and Deferred Capital Income Taxation*. “Federal Reserve Bank of Richmond Working Paper”, No. 06-13
88. Gruber, J. (1997), *The Incidence of Payroll Taxation: Evidence From Chile*. “Journal of Labour Economics”, Vol. 15
89. Gruber, J. and Saez, E. (2002), *The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications*. “Journal of Labour Economics”, Vol. 84
90. Gupta, A., (2007), *Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries*., “IMF Working Paper”, No. 07/184
91. Guyton, John L., O’Hare, J., Stavrianos, M., Toder, E. (2003), *Estimating the Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax*, “National Tax Journal”, Vol. 56(3)
92. Hall, R., Rabushka, A. (1995), *The Flat Tax*, Stanford, California, Hoover Institution Press
93. Hall, A. (1996), *Compliance Costs of Alternative Tax Systems*, “Special Brief – Tax Foundation Working Paper”, March 1996
94. Hall, R., Jones, C., (1999), *Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?*, “The Quarterly Journal of Economics”, Vol. 114, No.1
95. Ham, H., Reilly, K. (2006), *Using Micro Data to Estimate the Intertemporal Substitution Elasticity for Labor Supply in an Implicit Contract Model*. “IEPR Working Paper”, No. 0654
96. Houghton, J., Khandker, S. (2009), *Handbook on Poverty and Inequality*. World Bank, Washington D.C.
97. Harberger, A. (1964), *The Measurement of Waste*, “American Economic Review”, No. 54
98. Heijman, W., Van Ophem, J. (2005), *Willingness to Pay Tax – The Laffer Curve Revisited for 12 OECD Countries*, “The Journal of Socio-Economics”, Vol. 35(2005)
99. Hindriks, J., Myles, G. (2006), *Intermediate Public Economics*, Cambridge University Press

100. Hines, J. (2007), *Excess Burden of Taxation*, “Office of Tax Policy Research Working Paper”, No. 2007-1
101. Holmlund, B. and Kolm A. (1995), *Progressive Taxation, Wage Setting and Unemployment: Theory and Swedish Evidence*, “Swedish Economic Policy Review”, Vol. 2
102. Hsing, Y., (1996), *Estimating The Laffer Curve and Policy Implications*, “The Journal of Socio-Economics”, Vol. 25, No. 3
103. Huizinga, H., Nicodeme, G. (2004), *Are International Deposits Tax Driven?*, “Journal of Public Economics”, No. 88
104. Immervoll, H., (2004), *Average and marginal effective tax rates facing workers in the EU. A micro-level analysis of levels, Distributions and Driving Factors*, “EUROMOD Working Paper”, No. EM6/04
105. Immervoll, H., Levy, H., Lietz, D., Mantovani, D., O’Donoghue, C., Sutherland, H., Verbist, G. (2005), *Household Incomes and Redistribution in the European Union: Quantifying the Equalising Properties of Taxes and Benefits*, “EUROMOD Working Paper”, No. EM9/05
106. International SCM Network (2005), *International Standard Cost Model Manual*, Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>
107. Ilzetzki, E., Vegh, C. (2008), *Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries: Truth or Fiction?*, NBER Working Paper, No. 14191
108. Ivanova, A., Keen, M. and Klemm, A. (2001), *Russia’s Flat Tax*, “Economic Policy”, Vol. 20
109. *Izveštaj o fiskalnoj strategiji za 2012. godinu sa projekcijama za 2013. i 2014. godinu*, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Beograd, 2011
110. Jacobs, B, de Mooij, R., Folmer, K., (2007), *Analyzing a Flat Income Tax in the Netherlands*, “Tinbergen Institute Discussion Paper”, No. 2007-029/3
111. Jimenez, J. P., Sabaini, J. C. G., Podesta, A. (2010), *Tax Gap and Equity in Latin America and Carribean*. Fiscal Studies No. 16
112. Jorgensen, D., Wilcoxon, P. (1997), *The Long-Run Dynamics of Fundamental Tax Reform*, “The American Economic Review”, Vol. 87, No. 2
113. Johansson, A., Heady, C., Arnold, J., Brys, B., Vartia, L., (2008), *Taxation and Economic Growth*, *OECD Economics Department Working Paper*, No. 620
114. Jensen, S., (2008), *Effects of Flat Tax Reform on Economic Growth in OECD Countries*, Master Thesis in International Business, Norge Handelskoleskole

115. Judd, K. (1985), *Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model*, “Journal of Public Economics”, Vol. 28
116. Kakwani, N., (1977), *Measuring Tax Progressivity: an International Comparison*, “Economic Journal”, Vol. 87
117. Kaplow, L. (1995), *How Tax Complexity and Enforcement Affects the Equity and Efficiency of the Income Tax*, “NBER Working Paper”, No. 5391
118. Kiefer, D. (1978), *An Economic Analysis of the Kemp/Roth Tax Cut Bill H.R. 8333, A Description, An Examination of its Rationale and Estimates of its Economic Effects*, Congressional Record Paper
119. King, M., (1983), *Welfare Analysis of Tax Reforms Using Household Data*, “Journal of Public Economics”, Vol. 21
120. Keen, M., Yitae, K., Varsano, R., (2008), *The Flat Tax(es): Principles and Evidence*, “International Tax and Public Finance”, Vol. 15
121. Kenny, L., Toma, M., (1997), *The Role of Tax Bases and Collection Costs in the Determination of Income Tax Rates, Seigniorage and Inflation*, “Public Choice”, Vol. 92
122. Ke-young, C., Davoodi, H., Gupta, S. (2000), *Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries*, “IMF Working Paper”, No. 00/62
123. Kesselman, J., Cheung, R. (2004), *Tax Incidence, Progressivity and Inequality in Canada*, “Canadian Tax Journal”, Vol. 52, No. 3
124. Kneller, R., Bleaney, F., Gemmel, N. (1999), *Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries*, “Journal of Public Economics”, No. 74
125. Kocherlakota, N., Golosov, M., Tsyvinski, A. (2003), *Optimal Indirect and Capital Taxation*, „Review of Economic Studies“, Vol. 70, No. 3
126. Koester, B., Kormendi, C. (1989), *Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross-country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses*, “Economic Inquiry”, No. 27
127. Koskela, E. (1983), *A Note on Progression, Penalty Schemes and Tax Evasion*, “Advances in Taxation”, Vol. 11
128. Kotlikoff, L. and Summers, L. (1987), *Tax Incidence*, The Handbook of Public Economics, edited by Alan J. Auerbach and Martin Feldstein
129. KPMG’s Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2009

130. Krajčir, Z., Ludovit, O. (2005), *First Year of the Tax Reform, or 19 Percent at Work*, "Financial Policy Institute Working Paper", Ministry of Finance of Slovakia
131. Kugler, A., Kugler, M. (2009), *Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence for Columbia*. „Economic Development and Cultural Change“, No. 57(2)
132. Kuismanen, M., (2000), *Labour Supply and Income Tax Changes: a Simulation Study for Finland*, "Bank of Finland Discussion Paper", No. 5/2000
133. Larcinese, V., (2005), *Personal and Household Income Taxation in Progressive Tax System: Evidence from Italy*, "Economics Bulletin", Vol. 8, No. 1
134. Larsen, T. (2006), *The Case of Denmark. A Flat Tax in Denmark?*, "Center of Excellence Discussion Paper"
135. Leibfritz, W., Thornton, J., and Bibbee, A. (1997), *Taxation and Economic Performance*, OECD Economics Department Working Paper, No. 1976
136. Lewis, P.E.T., MacDonald, G. (2002), *The Elasticity of Demand for Labor in Australia*, "The Economic Record", Vol. 78, No. 1
137. Lietz, C., Mantovani, D. (2007), *A Short Introduction to EUROMOD: an Integrated European Tax-Benefit Model*. "Research in Labour Economics", Vol. 25
138. Lin, W-Z., Yang, C.C. (2001), *A Dynamic Portfolio Choice Model of Tax Evasion: Comparative Statistics of Tax Rates and Its Implication for Economic Growth*, "Journal of Economic Dynamic & Control", Vol. 25
139. Lindsey, L., (1987), *Individual Taxpayer Response to Tax Cuts: 1982-1984, with Implications for the Revenue Maximizing Tax Rate*, "Journal of Public Economics", Vol. 33
140. Lucas, E., (1988), *On the Mechanics of Economic Development*, "Journal of Monetary Economics", Vol. 22
141. Majcen, B., Verbic, M., Cok, M., (2007), *The Income Tax Reform in Slovenia: Should the Flat Tax Have Prevailed*, "MPRA Working Paper", No. 10348
142. Malmer, H. (1995), *The Swedish Tax Reform in 1990-91 and Tax Compliance Costs in Sweden*. in *Taxation and Compliance Measurement and Policy*, edited by C. Sandford, Fiscal Publications

143. Mankiw, G., Weinzierl, M., Yagan, D. (2009), *Optimal Taxation in Theory and Practice*, "Journal of Economic Perspectives", Vol. 23, No. 4
144. McGee, R. (2007), *Tax Administration Costs in Transition Economies and the OECD: A Comparative Study*. "Andreas School of Business Working Paper", Barry University
145. Metcalf, G., Fullerton, D., (2002), *The Distribution of Tax Burdens: an Introduction*, "NBER Working Paper", No. 8978
146. Mirrlees, James A. (1971), *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, "Review of Economics Studies", Vol. 38
147. Moffitt, R. (2004), *The Idea of a Negative Income Tax: Past, Present, Future*, "Focus", Vol. 23, No. 2
148. Moody, S. (2002), *The Cost of Complying with the Federal Income Tax*, Tax Foundation Special Brief, No. 114
149. Morinobu, S. (2004), *Capital Income Taxation and the Dual Income Tax*, Policy Research Institute, Ministry of Finance of Japan.
150. Muller, D. (1993), *The Public Choice Approach to Politics*. Edward Elgar Publishing Limited
151. Murphy, R. (2006), *A Flat Tax for the UK? The implications and Simplification*, "ACCA Discussion Paper"
152. Musgrave, R. A., Thin, T. (1948), *Income Tax Progression, 1929-1948*, Journal of Political Economy 56
153. Musgrave, R., Musgrave, P. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill McGraw-Hill Book Company, USA
154. *New Armeiy-Shelby Flat Tax Would Still Lose Money, Treasury Finds*, "Tax Notes", Vol. 70, No. 4, US Treasury, (1996)
155. Nickell, S., Layard, R., (1999), *Labour Market Institutions and Economic Performance*, objavljeno u Askhenfelter, O., Card, D. (eds.) "Handbook of Labor Economics", Vol. 3
156. Nickell, S., (2003), *Employment and Taxes*, "CESifo Working Paper", No. 1109
157. OECD (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Publishing
158. Owens, J., (2006), *Fundamental Tax Reform: International Perspective*, "National Tax Journal", Vol. 59, No. 1

159. Ordovery, J., Phelps, E. (1979), *The Concept of Optimal Taxation in the Overlapping Generations Model of Capital and Wealth*, "Journal of Public Economics", Vol. 12
160. Padovano, F., Galli, E. (2002), *Comparing the Growth Effects of Marginal vs. Average tax rates and Progressivity*, "European Journal of Political Economy", Vol. 18, Issue 3
161. Paulus, A., Peichl, A. (2008), *Effects of Flat Tax Reforms in Western Europe on Income Distribution and Work Incentives*, "The Institute for the Study of Labor Discussion Paper", No. 3721
162. Paulus, A., Lelkes, O., Čok, M., Kump, N., Hegedus, P., Vork, A. Szivos, P., Kralik, S. (2009), *Flat Tax Reform in Eastern Europe: Comparative Analysis of Alternative Scenarios in Estonia, Hungary and Slovenia Using EUROMOD*, "EUROMOD Working Paper", No. EM 9/09
163. Paulus, A., Čok, M., Figari, F., Hegedus, P., Kump, N., Lelkes, O., Levy, H., Lietz, C., Lupsik, S., Mantovani, D., Morawski, L., Sutherland, H., Szivos, P., Vork, A. (2009a), *The Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in the Enlarged EU*, "EUROMOD Working Paper", No. EM 8/09
164. Peichl, A., Schaefer, T. (2008), *Wie Progressiv ist Deutschland? Das Steuer – und Transfersystem im Europaeischen Vergleich*. "EUROMOD Working Paper", No. EM 01/08
165. Pecorino, P. (1994), *The Growth Rate Effects of Tax Reform*, "Oxford Economic Papers", New Series, Vol. 46, No. 3
166. Peter, V., Peter, R., (2006), *Tax Finance and Savings: Conceptual Issues*, "International Research Journal of Finance and Economics", Issue 3
167. Pirtilla, J. (1999), *Tax Evasion and Economies in Transition: Lessons from Tax Theory*, "BOFIT Discussion Paper", Vol. 2, Institute for Economies in Transition, the Bank of Finland
168. Pirttilä, J., Hakan, S. (2006), *How Successful is the Dual Income Tax? Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993*, "Uppsala University, Department of Economics Working Paper", No. 2006:26
169. Pommerehne, W., Weck-Hannemann, H. (1996), *Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland*, "Public Choice", Vol. 88
170. Popović, D. (2004), *Poreska reforma u Srbiji 2001-2003*, Ekonomski institut, Beograd

171. Popović, D., Raičević, B., Kovačević, M., Novaković, Đ. i Stepanović, M., (1992), *Komentar Zakona o porezu na dohodak građana*, Nomos, Beograd
172. *Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries*, OECD Forum on Tax Administration Study (2008)
173. Radulescu, D. and Stimmelmayer, M. (2004), *Implementing a Dual Income Tax in Germany: Effects in Investment and Welfare*, Ifo Institute and Center for Economic Studies, University of Munich
174. Randelović, S. (2011) „Tax Evasion Reponse to Income Tax Reform - Empirical Analysis for Serbia“. Paper presented at the 13th Annual Conference of International Network for Economic Research, at the University of East London
175. *Revenue Statistics OECD 1965-2008*, OECD Publishing, (2009), Paris
176. Rosen, H., Gayer, T. (2009), *Javne finansije*, Ekonomski fakultet u Beogradu
177. Saez, E. (2001), *Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates*, “The Review of Economic Studies”, Vol. 68
178. Saez, E. (2002), *Optimal Income Transfers Programs: Intensive Versus Extensive Labour Supply Responses*, “The Quarterly Journal of Economics”, Vol. 117(3)
179. Saez, E. (2002b), *The Desirability of Commodity Taxation under Non-linear Income Taxation and Heterogeneous Agents*, “Journal of Public Economics”, Vol. 83(2)
180. Salanie, B., (2003), *The Economics of Taxation*, MIT Press
181. Sandford, C. (1995), *The Rise and Rise of Tax Compliance Costs*, in Cedric Sandford, (Editor) “Tax Compliance Costs Measurement and Policy”, Bath, U.K, Fiscal Publications in association with The Institute for Fiscal Studies
182. Scarpetta, S., (1996), *Assessing the Role of labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: a Cross-Country Study*, *OECD Economic Studies*, No. 26
183. Schmidt-Hebbel, K., Serven, L., Solimano, A. (1994), *Saving, Investment and Growth in Developing Countries: an Overview*, “The World Bank Policy Research Working Paper”, No. 1382
184. Schneider, F., Enste, D. (2000) “Shadow Economies Around the World: Size, Causes and Consequences”. IMF Working Paper 00/26

185. Schneider, F., Enste, D., (2003), *The Shadow Economy: an International Survey*, Cambridge UP, Cambridge,
186. Slemrod, J., Sorum, N. (1984), *The Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax System*, “NBER Working Paper”, No. 1401
187. Slemrod, J. i Yitzhaki, S. (1996), *The Cost of Taxation and the Marginal Efficiency Cost of Funds*, “IMF Staff Papers”, No. 43
188. Slemrod, J. (1996), *Which is the Simplest Tax System of Them All?*, In “Economic Effects of Fundamental Tax Reform”, edited by Henry J. Aaron and William Gale, Brookings Institution
189. Slemrod, J., Yitzhaki, S. (2002), *Tax Avoidance, Evasion and Administration*. Chapter 22. in „Handbook of Public Economics“, Vol 3, edited by Auerbach, A., Feldstein, M.
190. Sorensen, P. B. (2003), *Netrual Taxation of Shareholder Income: a Norwegian Tax Reform Proposal.*, “CESifo Working Paper”, No. 1036
191. Sorensen, P. B. (2001), *The Nordic Dual Income Tax - In or Out?*, Invited speech delivered at the meeting of Working Party 2 on Fiscal Affairs, OECD
192. Sorensen, P. B. (2004), *From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Tax Reforms in Nordic Countries*. “International Tax and Public Finance Journal”, No. 1
193. Sorensen, P.B. (2009), *Dual Income Taxes: Nordic System*, Revised paper presented at the conference New Zealand Tax Reform – Where to Next at the Victoria University of Wellington in February 2009
194. Spermann, A. and Strotmann, H. (2006), *The Targeted Negative Income Tax in Germany: Evidence from a Quasy Experiment*, “IZA Discussion Paper”, Bonn
195. Staehr, K., (2008), *Estimates of Employment and Welfare Effects of Personal Labour Income Taxation in a Flat-Tax Country: The Case of Estonia*, “Bank of Estonia Working Paper Series”, No. 3/2008
196. Stephens, M., Ward-Batts, J. (2004), *The Impact of Separate Taxation on the Intra-household Allocation of Assets: Evidence from the UK*, “Journal of Public Economics”, Vol. 88, Issue 9-10
197. Stern, N. (1976), *On the Specification of Models of Optimum Income Taxation*, “Journal of Public Economics”, Vol. 6, No. 1-2

198. Stern, N. (1987), *The Theory of Optimal Commodity and Income Taxation: an Introduction*. In “The Theory of Taxation for Developing Countries”, ed. David Newberry, Nicholas Stern, New York, Oxford University Press
199. Stiglitz, J. (1985), *Inequality and Capital Taxation*, “IMSS Technical Report 457”, Stanford University
200. Stokey, N. L., Rebelo, S. (1995), *Growth Effects of Flat-Rate Taxe*, “Journal of Political Economy”, No. 103(3)
201. Summers, Lawrence H. (1979), *Tax Incidence in a Lifecycle Model With Variable Labor Supply*, “Quarterly Journal of Economics”
202. Sutter, M., Weck-Hanneman, H., (2003), *Taxation and the Veil of Ignorance. A Real Effort Experiment on the Laffer Curve*, “Public Choice”, No. 115
203. Tanzi, W., Parthasarathi, S. (1993), *A Primer on Tax Evasion*, “IMF Working Paper”, WP/93/21
204. Taylor, L.D., (1971), *Saving out of Different Types of Income*, “Brookings Papers on Economic Activity”, Vol. 2
205. *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series*, “OECD Tax Administration Study 2008”, OECD Publishing, Paris
206. *Taxation Trends in the EU 2009*, European Commission, Luxembourg
207. *Taxation Trends in the EU 2010*, European Commission, Luxembourg
208. Thomas, S., (2008), *The Impact of Taxes on Employment and Economic Growth in Industrialized Countries*. “MPRA Paper”, No. 16574
209. Trandel, G., Snow, A. (1999), *Progressive Income Taxation and Underground Economy*, “Economic Letters”, No. 62
210. Tuerck, D., Bachman, P., Sanchez-Penalver, A. (2007), *Tax Administration and Collection Costs: The Fair Tax vs. the Existing Federal Tax System*, The Beacon Hill Institute at Suffolk University Study
211. Urban, I. (2009), *Indices of Redistributive Effect and Reranking: Reinterpretation*, „ECINEQ Working Paper“ No. 2009-147.
212. Usher, D. (1986), *Tax Evasion and The Marginal Cost of Public Funds*. „Economic Inquiry“, Vol. XXIV
213. Van den Noord, P. (2000), *The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond*, “OECD Working Paper”, No. 230, OECD Publishing, Paris

214. Van de Ven, J., Creedy, J., (2003), *Taxation, Reranking and Equivalence Scale*, “New Zealand Treasury Working Paper”, No. 03/11
215. Vaillancourt, F., Clemens, J. (2008), *Compliance and Administrative Costs of Taxation in Canada*, Chapter from “The Impact and Cost of Taxation in Canada: The Case for a Flat Tax Reform”, The Fraser Institute
216. Ventura, G., (1999), *Flat Tax Reform: a Quantitative Exploration*, “Journal of Economic Dynamics and Control”, No. 23
217. Verbist, G. (2004), *Redistributive Effect and Progressivity of Taxes: an International Comparison Across the EU using EUROMOD*, “EUROMOD Working Paper”, No. EM 5/2004
218. Voinea, L., Mihaescu, F. (2009), *The Impact of the Flat Tax Reform on Inequality – the Case of Romania*, “Romanian Journal of Economic Forecasting”, No. 4/2009
219. Zivot, E., Andrews, K. (1992), *Further Evidence on the Great Crash, the Oil Price Shock and the Unit Root Hypothesis*, “Journal of Business and Economic Statistics”, Vol. 10
220. Wagstaff, A., Van Droorslaer, E., (1999), *Redistributive Effect, Progressivity and Differential Tax Treatment: Personal Income Taxes in Twelve OECD countries*, “Journal of Public Economics”, No. 72
221. Wagstaff, A., Van Droorslaer, E., (2001), *What Makes the Personal Income Tax Progressive? A Comparative Analysis for Fifteen OECD Countries*, “International Tax and Public Finance”, Vol. 8, No. 3
222. Weinzierl, M., (2008), *The Surprising Power of Age-Dependent Taxation*, Working Paper (available at: <http://www.people.hbs.edu/mweinzierl/paper/>)
223. Widmalm, F., (2001), *Tax Structure and Growth: Are Some Taxes Better Than Others?*, “Public Choice”, Vol. 107
224. Wijkander, H., Roeger, W., (2002), *Fiscal Policy in EMU: The Stabilisation Aspect*, “CESifo Working Paper”
225. Yaniv, G. (2009), *The Tax Compliance Demand Curve: a Diagrammatical Approach to Income Tax Evasion*, Journal of Economic Education, Vol. 40, Issue 2
226. Yitzhaki, S., (1974), *A Note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis*, “Journal of Public Economics”, Vol. 3, pp. 201-202

227. Yitzhaki, S. (1987), *On the Excess Burden of Tax Evasion*, "Public Finance Review", Vol. 15, No. 123
228. Žarković, J. (2010), *Uticaj visine i strukture poreskog opterećenja rada na zaposlenost: primer Srbije*, Doktorska disertacija odbranjena na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu.
229. Zee, H. (2005), *Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues and Comparative Country Development*, "IMF Working Paper", No. 0587

Zakoni:

1. Zakon o porezu na dohodak građana (Sl. glasnik RS br. 76/91, 9/92, 20/92, 76/92, 20/93, 48/93, 51/93, 67/93, 19/94, 20/94 i 28/94)
2. Zakon o porezu na dohodak građana (Sl. glasnik RS, br. 24/2001, 80/2002, 135/2004/ 62/2006/ 65/2006, 10/2007, 7/2008/, 7/2009, 31/2009, 44/2009, 18/2010)

Internet stranice:

1. Fiscal Reform and Economic Governance web site (www.fiscalreform.net)
2. OECD tax database web site:
http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html)
3. PWC Worldwide Tax Summaries web site
(<http://www.taxsummaries.pwc.com/uk/wwts/wwts.nsf?Open>)

Biografija

Randelović mr Saša je rođen 1982. godine u Dizeldorfu, Nemačka. Osnovnu školu i gimnaziju je završio u Beogradu. Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu je upisao 2001. godine, gde je i diplomirao 2005. godine sa prosečnom ocenom 9,39, - smer Finansije, bankarstvo i osiguranje. Na Ekonomskom fakultetu u Beogradu (smer: Fiskalni i monetarni menadžment i upravljanje društvenim delatnostima) je 2008. godine magistrirao, sa prosečnom ocenom 10.

Od januara 2006. do oktobra 2007. godine bio je zaposlen u društvu za reviziju i finansijski konsalting KPMG d.o.o. Beograd, na poslovima poreskog savetovanja. Od 1. novembra 2007. godine zaposlen je na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu, prvo kao saradnik u nastavi, a zatim kao asistent na predmetu Javne finansije, gde i danas radi. U toku čitavog perioda rada na Ekonomskom fakultetu u Beogradu ocenjen je visokom prosečnom ocenom od strane studenata.

U okviru Join EU-SEE programa razmene akademskog osoblja, u letnjem semetru 2010. godine boravio je na stručnom usavršavanju na Univerzitetu u Luvenu, u Belgiji. Takođe je u 2010. godini pohađao kurs iz primenjene ekonometrije na Univerzitetu u Utrehtu, u Holandiji, a u 2012. godini pohađao je kurs *Macroeconomic forecasting*, pri Joint Vienna Institute u Beču, u organizaciji Međunarodnog monetarnog fonda.

Član je redakcije Kvartalnog monitora ekonomskih trendova i politika u Srbiji, pri Fondu za razvoj ekonomske nauke, zadužen za analizu fiskalnih trendova i politika. Takođe je i član Srpskog fiskalnog društva. Član je Upravnog odbora Fonda za razvoj ekonomske nauke.

Kao deo istraživačkog tima u okviru FREN-a, uključen je u razvoj mikrosimulacionog modela za poresku i socijalnu politiku u Srbiji (SRMOD), kao i OECD Tax & benefit modela. Takođe je bio angažovan na projektu Svetske banke, za procenu efekata novog Zakona o socijalnoj zaštiti na nejednakost i siromaštvo u Srbiji. Bio je i član radne grupe Ministarstva finansija Republike Srbije za izradu Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Angažovan je na projektu ekonometrijske ocene strukturnog fiskalnog deficita za Srbiju, za potrebe Ministarstva finansija Republike Srbije. Takođe je angažovan kao eksterni konsultant pri Fiskalnom savetu Republike Srbije.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Саша Ранђеловић

број индекса _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Анализа алтернативних модела пореза на доходак физичких лица

– ефекти примене у Србији

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда



У Београду, 24.08.2012.

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: *Саша Ранђеловић*

Број индекса _____

Студијски програм _____

Наслов рада: *Анализа алтернативних модела пореза на доходак физичких
лица – ефекти примене у Србији*

Ментор: *др Милојко Арсић, доцент*

Потписани/а *Саша Ранђеловић*

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда



У Београду, 24.08.2012.

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Алтернативни модели пореза на доходак физичких лица

- ефекти примене у Србији

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 24.08.2012.



1. Ауторство - Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела
6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.