

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ  
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

23.10.2007. године

**Предмет:** Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе ("Службени гласник РС" бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст.2. Пословника Владе (Сл. гласник РС, бр. 100/2005) даје се

**МИШЉЕЊЕ:**

**Образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство финансија под бројем: 011-00-0047/2007-04 од 16.10.2007. године, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.**

**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:**

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство финансија доставило на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана, са одељком V под насловом: „АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА“.

У наведеној анализи је обрађивач прописа навео да ће се: смањењем пореза на капитални добитак са 20% на 10%; увођењем пореског ослобођења на капитални добитак остварен продајом хартија од вредности које је обвезник држао у портфељу више од три године; увођењем пореске стопе од 10% на приход оставен по основу камате на динарска средства и повећање обима промета уз накнаду права, удела и хартија од вредности, остварити незнатно повећање прихода у Буџету по основу пореза од наведених прихода. Обрађивач прописа даље наводи да ће се смањењем пореза на капитални добитак постићи ефекат развоја тржишта хартија од вредности...

Наведено је и да опорезивање прихода на начин предложен законом неће негативно утицати на пословање предузетника, а да ће опорезивање камате на динарска средства по основу штедних и других депозита проузроковати трошковеобвезницима, а да ће то имати утицаја на висину остваривања прихода по том основу.

У погледу транспарентности поступка израде прописа је наведено да је закон у поступку припреме био достављен министарствима и другим надлежним органима, а да су нека решења израђена у складу са сугестијама осигуравајућих кућа и Београдске берзе тако да је заинтересованим странама пружена прилика да изнесу своје ставове, од којих су неки (није наведено који) уграђени у Нацрт закона.

Обрађивач прописа је навео и које ће мере предузимати у поступку имплементације Закона.

Разматрањем предочене анализе ефеката, Савет није могао да изведе закључак да ли је обрађивач прописа стварно анализирао ефекте свих измена-решења која предлаже, иако је анализу формално излагао у складу чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе. Имајући у виду да обрађивач прописа није предочио анализу

ефеката свих решења-измена које предлаже, Савет је покушао да, у кратком року који му је остављен за давање овог мишљења, сагледа бар неке од могућих ефеката предложених решења, па скреће пажњу на следеће:

Изменама чл. 64 и 65. Закона о порезу на доходак грађана (чл.5. и 6. Нацрта закона) уводи се порез на камату на динарска средства по основу штедних и других депозита у висини од 10%. Обрађивач прописа није навео очекивани ефекат овог повећања. Савет је на основу расположивих података покушао да утврди фискални ефекат овакве мере. Како је према расположивим подацима укупна динарска штедња око 11,8 милијарди динара и како је пондерисана каматна стопа око 4,5%, укупни фискални ефекат је око 50 милиона динара (500 милиона x 10%) или 0,63 милиона евра.<sup>1</sup> Овом мером се дестимулише динарска штедња, а њено спровођење подразумева одређене трошкове па се поставља питање да ли ће укупни ефекти, у смислу повећања прихода државе по овом основу, бити такви да оправдавају ову меру. Поред тога обрађивач прописа је могао да размотри ефекте могућег смањења или елиминисања пореза на капитални добитак од средстава основаних по основу девизне штедње, чиме би се подстакла девизна штедња (обрађивач прописа се определио да задржи стопу пореза на капитални добитак од 20% на девизну штедњу).

Савет сматра да у последњем ставу члана 72. Закона о порезу на доходак грађана иза речи: „1994. године” треба додати рећи „или је то право, удео или хартију од вредности стекао континуираним наслеђивањем од лица које је то право, удео или хартију у вредности држало у свом портфељу пре 24. јануара 1994. године.”. Ову измену је неопходно унети јер је нелогично да порез на капитални добитак плаћају наследници лица које је изузето од примене ове одредбе, јер је власник од пре 24. јануара 1994. године. Ако опстане овакво решење, онда ће нпр. у случају раста вредности некретнина наследници изузетих лица морати да, у случају продаје те непокретности, плаћају порез на капитални добитак који представља разлику у цени у моменту стицања оставиоца и тржишне вредности у моменту продаје. Овакву измену је потребно извршити обзиром да је из члана 72а Закона о порезу на доходак грађана брисана тачка 1, којом је било предвиђено да лица која су имовину стекла наслеђивањем у случају продаје те имовине не плаћају порез на капитални добитак. Напомињемо да наследници представљају правне следбенике оставиоца у смислу одговорности за обавезе до висине наслеђене имовине, па је логично да се и на њих примењује ослобођење које важи за оставиоца.

Изменама члана 72а Закона о порезу на доходак грађана (чл.8. Нацрта закона) уводи се разлика између дугорочног (дуже од 3 године) и краткорочног односно спекулативног аспекта инвестирања, тако што се предвиђа да се капитални добитак не опорезује на приход остварен по основу преноса хартија од вредности које је пре продаје обвезник држао најмање три године. Вероватни ефекат је поред стимулисања дугорочног улагања у акције предузећа и подстицај акционарима који су стекли акције кроз процес приватизације (пре свега по основу Закона о својинској трансформацији), да продају акције) након пореског ослобођења. Обрађивач није навео на основу којих индикатора се определио за период од три године, а не краћи период. Треба имати у виду да остваривање брзих профита трговином на берзи подразумева учестале купопродаје и да држање акција дуже од годину дана јасно указује на намеру дугорочног инвестирања.

Такође, обзиром да се у члану 72 ст. 1. тач. 5. Закона о порезу на доходак грађана посебно наводе инвестиционе јединице отвореног инвестиционог фонда, а не у склопу тач. 4, из тога произлази да се инвестиционе јединице не сматрају хартијама од вредности на које се примењује ослобођење од плаћања пореза на капитални добитак, прописано чланом

<sup>1</sup> Статистички билтен НБС (август 2007) стр. 41 и 46.

72a. Овиме се доводи у питање да ли ће се остварити намера обрађивача прописа, односно да ли ће се створити повољан амбијент за дугорочно инвестирање, јер се оно пре свега остварује посредством институционалних инвеститора. У том смислу треба **преиспитати могућност проширења ослобођења прописаног чланом 72a и на инвестиционе јединице отвореног инвестиционог фонда.**

Изменама **члана 77. Закона о порезу на доходак грађана** (члан 10. Нацрта закона) предлаже се смањење стопе пореза на капитални добитак са 20% на 10%. Од плаћања пореза на капитални добитак Буџет остварује значајан приход (у 2006. години наплаћено 206 милиона евра, а у 2007. очекује се приход од 250 милиона евра).<sup>2</sup> Извесно је да ће смањење ове стопе учинити српско тржиште капитала примамљивијим за инвеститоре. Сам порез на капитални добитак чак није присутан у једном броју земаља ЕУ или земаља из окружења (нпр. Немачка и Хрватска) или се он не опорезује директно кроз порез на капиталну добит (нпр. Словачка, Чешка или Швајцарска), док је у другим земљама где је присутан ова стопа највећа у скандинавским земљама, али и земље из окружења нпр. Мађарска и Аустрија имају стопу од 25%, Пољској 18%, док се у Словенији и Ирској такође примењује стопа до 20%. Обрађивач је могао да упореди какви би били очекивани ефекти за различите алтернативне стопе.

Измена **члана 87. ст.2. Закона о порезу на доходак грађана** (члан 14. ст.2 Нацрта закона) која се односи на годишњи порез на доходак грађана којима се проширује предмет опорезивања и на приходе од капитала (на камату) доводи до двоструког опорезивања истоветног прихода – први пут кроз опорезивање капиталног добитка, а након тога поново и у поступку опорезивања кроз годишњи порез на доходак грађана, што дестимулативно делује на штедњу.

**Члан 87. ст.1. и 2. Закона о порезу на доходак грађана** представља дискриминаторну одредбу, јер прописује да годишњи порез на доходак грађана плаћају резиденти на доходак већи од троструког износа просечне годишње зараде, док у односу на резиденте и резиденте упућене у иностранство неопорезиви износ је до петоструког износа просечне зараде. Савет је својевремено, дајући примедбе на нацрт важећег закона, скренуо пажњу да се овом одредбом стављају у неједнак положај домаћа лица и странци, што је неуставно, па би у смислу тога требало преиспитати ово решење. Сматрамо да обрађивач прописа треба да одреди јединствен параметар за сва лица.

Обрађивач прописа није представио алтернативна решења, односно параметре на основу који се определио за решења из **члана 89. Закона о порезу на доходак грађана** (члан 16. Нацрта закона) Обрађивач прописа је могао да наведе број обвезника годишњег пореза за претходне године, као и очекивани број обвезника и очекивани приход по овом основу за предстојећи период. Трбало је размотрити опције: а) алтернативних доњих граница основица за примену постојећих пореских стопа; б) увођења нових прогресивних стопа за веће основице. Треба имати у виду да износ од 1.000.000 динара преставља динарску противвредност од 12.500 ЕВРА, што на месечном нивоу износи нешто више од 1.000 ЕВРА. Оваквим системом опорезивања је направљен највећи удар на средњу класу, док грађани који остварују знатно већи доходак на годишњем нивоу нису опорезовани прогресивно. Опредељење обрађивача прописа да параметре веже за фиксне износе, а не променљиве као што је то до сада био случај (одређен број просечних годишњих зарада), намеће питање потребе усклађивања тих износа са реалним порастом зарада.

---

<sup>2</sup> Прошле године наплаћено 1,648 милијарди динара тог пореза, а за осам месеци текуће године 1,187 милијарди динара и процењује се да ће до краја године тај износ бити око две милијарде динара. Добијени износи обрачунати су према просечном девизном курсу за посматране периоде.

Такође, скрећемо пажњу на пропуст ваћег закона, који није отклоњен предложеним изменама, а на који би, у поступку јавне расправе, сигурно било указано и који је неопходно хитно отклонити. **Члан 146 ст.2. Закона о порезу на доходак грађана** прописује изузетке у којима се премије осигурања које послодавац уплаћује за запослене не сматрају зарадом и у том смислу не урачунавају у основицу пореза на зараду (који се плаћа по стопи од 12%). У том члану није наведено да се зарадом не сматрају ни исплате премија осигурања за запослене од пословног ризика. Негативне ефекте тог пропуста нарочито ствара члан 87. Закона о порезу на доходак грађана, који прописује да се годишњи порез на доходак грађана плаћа на доходак, у који улази зарада из чл. 13. до 14б Закона, дакле и премије осигурања запослених од пословног ризика (порез се плаћа по стопи од 10% и 15%). На тај начин су исплате премије осигурања од професионалног ризика запослених двоструко опорезоване. У тржишним условима привређивања је неопходно повећати правну сигурност у пословању и увести пуну материјалну одговорност пословодства за штету коју својим радњама причине привредном друштву. Ово се на најбољи начин подстиче стварањем стимулативног правног оквира за осигурање од пословних ризика. Нелогично је да се трошкови плаћања премије овог осигурања, од кога запослени-пословодство немају директну корист, урачунавају у њихову зараду. Упоредно искуство из земаља у окружењу (Словенија, Хрватска), указује да се осигурање од професионалних ризика не практикује тамо где се премије осигурања урачунавају у зараду, јер порезе које запослени по овом основу плаћају могу да надмаше њихову укупну зараду. Сматрамо да је неопходно ову нелогичност отклонити, јер се у супротном у пракси неће вршити осигурање запослених-пословодства од пословних ризика, што ће дестимулисати развој корпоративног управљања, а у пракси судова неће довести до наплате реалне штете коју су запослени причинили друштву. У том смислу треба размотрити могућност измене члана 14б, тако што би се у ставу 2 Закона о порезу на доходак грађана додала тачку 3. која гласи: „Премија коју послодавац плаћа за осигурање запосленог од професионалног ризика.”

Савет жели да истакне да нацрт закона садржи бројна решења која ће имати позитивне ефекте које ће поједноставити административни поступак и која ће смањити порески терет грађанима. Имајући у виду поменуто Савет даје мишљење да образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА  
Млађан Динкић

