

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ	
Датум:	11.05.2016.
Опш. бр.:	01 999
Правног:	
Ст:	

## **НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА У НИШУ**

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Нишу, бр. 01-831/25 од 21.4.2016. године, образована је Комисија за писање Извештаја за оцену и одбрану докторске дисертације под називом "Савремена правна решења у домену опорезивања дохотка физичких лица-алтернативни модели", кандидата мр Сузанае Димић, у саставу: др Јадранка Ђуровић-Тодоровић, редовни професор Економског факултета у Нишу, председник Комисије, др Милева Анђелковић, редовни професор Правног факултета у Нишу, писац Извештаја и др Марина Димитријевић, ванредни професор Правног факултета у Нишу, члан.

Пошто је проучила докторску дисертацију, Комисија подноси Наставно-научном већу Правног факултета у Нишу следећи

### **ИЗВЕШТАЈ**

#### **о подобности докторске дисертације за јавну одбрану**

#### **1. Анализа садржине докторске дисертације**

Докторска дисертација "Савремена правна решења у домену опорезивања дохотка физичких лица-алтернативни модели", кандидата мр Сузанае Димић, написана је у складу са важећим универзитетским правилима. Резултати истраживања изложени су на 228 страница компјутерски обрађеног текста прореда 1,5, уз 19 страница библиографије, која обухвата 244 књига, монографија и чланака, 22 документа и статистичка материјала, 35 правних извора и интернет адресе. Текст дисертације садржи 620 напомена (библиографског и експликативног карактера) и списак табела (14) и графикана (4).

Садржина дисертације је систематизована у три дела, поред уводних и закључних разматрања.

У Уводним разматрањима дисертације (стр. 1-4) кандидат, најпре, кратко објашњава теоријски и практични значај одабране теме, указује на методологију и циљеве истраживања, износи основну хипотезу (да алтернативни приступи опорезивању дохотка

испуњавају захтеве у погледу остваривања основних принципа опорезивања) од које се у раду пошло и, на крају, сумарно приказује структуру дисертације.

У Првом делу (стр. 5-56) под називом "Основне теоријске поставке и модели опорезивања дохотка физичких лица" кандидат даје својеврстан увод у теоријска сазнања о појави, циљевима, улози и значају пореза на доходак у савременим земљама. Физиономија овог пореског облика даје се посредством објашњења његових основних елемената. Даље следи кратак приказ основних (традиционалних) модела пореза на доходак у виду цедуларног, синтетичког и мешовитог пореза. Недостаци и тешкоће у примени ових модела утицали су на њихове модификације и на појаву алтернативних приступа у опорезивању дохотка физичких лица јављајући се као дуални, *flat tax* (пропорционални порез) и негативни порез. У Првој глави овог дела дисертације, кандидат указује на појам и место пореза на доходак физичких лица у савременим пореским системима кратко објашњавајући његову појаву и циљеве опорезивања, који указују на његову улогу и значај као најважнијег савременог пореског облика. Кандидат наводи да је порез на доходак од свог увођења (крај 18. века) па до данашњих дана испољио позитивна својства тако да је од класног пореза постао масован порез. Теоријско-емпиријска трагања за оптималним обликом пореза на доходак грађана била су условљена не само вредновањем овог система опорезивања на основу одређених критеријума (правичност, ефикасност, једноставност, издашност) већ су била под јаким утицајем политичких уверења, у зависности од постизања жељених циљева пореске политике. Искуство показује да чистих модела пореза на доходак грађана нема у пракси. Поред традиционалних модела (цедуларни, синтетички и мешовити) током последње две деценије појављују се нови, алтернативни начини опорезивања дохотка (дуални порез, *flat tax* и негативни порез). Ови нови трендови јављају се са променом економске филозофије која заступа идеје о смањеној економској и редистрибутивној улози државе. Порез на доходак је испољио велики значај за савремене пореске системе због његове подобности за остварење широког спектра циљева пореске политике. Захваљујући великој издашности, овај порески облик представља још увек окосницу савремених пореских структура. Међутим, остварење примарног фискалног циља има границе у поштовању начела умерености пореског оптерећења и економске ефикасности што је водило снижењу пореских стопа и проширивању пореских основица. Особина пореза на доходак да прати коњукурна кретања у привреди (коњукурна флексибилност), због примене прогресивних стопа, омогућила му је значајну улогу аутоматског стабилизатора. Дисторзивна природа пореза на доходак утиче на понашање пореских обвезника и ремети ефикасну алокацију ресурса. Поред улоге инструмента стабилизационе краткорочне фискалне политике, путем пореза на доходак остварују се циљеви и у домену дугорочне (развојне) фискалне политике (тзв. ефекти стимулације). Један од разлога који је допринео широком прихватању овог пореза јесте остваривање правичности опорезивања. Порез на доходак, као субјектан порез, води рачуна о свим околностима које утичу на економску снагу пореских обвезника, уважавајући на тај начин доходне разлике адекватним прилагођавањем пореског терета. Међутим, истиче се да погодност овог пореског облика за остварење редистрибутивне улоге државе није у сагласности са другим важним циљем теорије оптималног опорезивања, наиме, ефикасношћу, будући да већа прогресивност пореза на доходак има негативне ефекте, односно, дестимулативно делује на понашање пореских обвезника.

У Другој глави првог дела дисертације, кандидат објашњава структуру пореза на доходак приказивањем његових елемената. Полазећи, најпре, од пореског објекта, истиче се да проблем настаје код самог појма дохотка јер не постоји општеприхваћена дефиниција. За разлику од старије теорије извора, савремена теорија чистог приноса (Шанц-Хејг-Симонсов концепт дохотка) заступа шири приступ у дефинисању дохотка. Ова дефиниција је традиционално прихваћена у финансијској теорији али се у пракси јављају бројна одступања. Кандидат наглашава да дефинисање појма дохотка није чисто теоријско питање. У зависности од тога колико је широко постављена дефиниција зависи обухватност пореске основице. Даље се наводи да су последњих деценија све актуелнија разматрања о потрошњи као прикладнијој пореској основици у односу на доходак. У наставку, кандидат указује на основне аргументе којима се служе заговорници концепта заснованог на потрошњи. Следи објашњење проблема у погледу дефинисања пореске основице. Мада Шанц-Хејг-Симонсов концепт дохотка подразумева његову свеобухватност, то у пракси није могуће у потпуности реализовати. Због тога је једно од важних питања у систему пореза на доходак физичких лица обухватност пореске основице. Ни теорија ни пракса немају истоветне ставове у погледу пореског третмана појединих категорија прихода. Једнак или диференцирани порески третман прихода од капитала и прихода од рада, опорезивање додатних примања, импутираног дохотка, трансферних примања, још увек заокупља пажњу пореских теоретичара и креатора пореске политике. Дилеме не изостају ни у погледу одређивања обвезника пореза на доходак. Опредељење за појединца или породицу (домаћинство) се јавило са широм применом прогресивних стопа. У пореским законодавствима савремених држава преовлађује индивидуално опорезивање порезом на доходак а у државама у којима се опорезује породица примењују се одређене методе, којима се настоји отклонити или ублажити дејство пореске прогресије или се пружа могућност опције индивидуалног опорезивања. Приликом моделирања структуре пореза на доходак јавља се и дилема у погледу одређивања врсте пореских стопа-пропорционалних или прогресивних. Порез на доходак је погодан за остваривање социјално-политичких циљева опорезивања управо због коришћења прогресивних стопа, које треба да омогуће вертикалну правичност опорезивања. Поред тога, примена прогресивних стопа код опорезивања дохотка је једна од мера за ублажавање регресивног дејства пореза на потрошњу. Коришћење прогресивних стопа образлаже се и потребом остваривања фискалних циљева јер су оне издашније. Прогресивне стопе се још увек сматрају значајним инструментом пореске политике због њиховог аутоматског, стабилизационог дејства, у зависности од коњуиктурних кретања. У теорији се наводе и одређене мане прогресивног опорезивања од стране поборника пропорционалног опорезивања. Уочени негативни ефекти високог пореског оптерећења на привредну активност и пореску евазију подстакли су креаторе пореских реформи током 80-тих година 20. века на снижење највиших маргиналних стопа у скали пореске прогресије уз проширивање пореске основице. Кандидат исправно примећује да, у новије време, због тенденције да бројне земље уводе пропорционални порез на доходак (*flat tax*) дилема у погледу опредељења за пропорционално или прогресивно опорезивање није добила коначан одговор у пракси. Напред наведена четири битна конститутивна елемента пореза на доходак важна су за његову примену и обрачунавање висине, али коначни износ пореског дуга зависи од пореских олакшица. Пореске реформе настале 80-тих година прошлог века учиниле су изванредан заокрет у погледу свођења пореских олакшица на мању меру.

У Трећој глави првог дела дисертације, кандидат даје сажет приказ карактеристика постојећих система опорезивања дохотка физичких лица. Мада су цедуларни порези у великој мери превазиђени, бар у чистом облику, не може се занемарити њихова велика предност са становишта административно-техничке једноставности. Са друге стране, предности синтетичког пореза на доходак омогућиле су му доминантно место у пореским системима 20. века јер је постепено већина високо развијених земаља прешла са цедуларног на синтетичко опорезивање. Мешовити систем представља својеврсну комбинацију цедуларног и синтетичког модела и као застарели облик ретко где се среће (Србија га има у свом пореском систему).

У Четвртој глави првог дела дисертације следи објашњење алтернативних модела пореза на доходак физичких лица. Дуални порез на доходак уведен је 90-тих година 20. века у скандинавским државама као одговор на глобализацију тржишта капитала. Како би спречиле одлив капитала, ове земље су увеле такав облик опорезивања дохотка који карактерише различит порески третман дохотка од рада и дохотка од капитала. Привилегован порески третман се даје приходима од капитала у циљу стимулесања штедње и инвестиција, што се постиже применом пропорционалне стопе која је једнака најнижој стопи из пореске прогресије којом се опорезује приход од рада. Теоријски посматрано, дуални модел садржи елементе свеобухватног и потрошног концепта дохотка, због чега га у литератури називају и хибридном моделом. Као његова основна предност наводи се ублажавање двоструког опорезивања штедње али су му најзначајније замерке упућене због принципа правичности (јер порески обвезници исте економске снаге плаћају различите износе пореза у зависности од врсте прихода) и неутралности опорезивања (опорезује различите изворе прихода на различите начине). Кандидат констатује да без обзира на значајне недостатке, дуални порез је због својих предности, пре свега, његовог повољног ефекта на штедњу и инвестиције, постао привлачан за све већи број земаља. Кандидат запажа да чак постоје и теоријска размишљања да би управо дуални порез могао бити модел којим би се хармонизовало опорезивање дохотка у Европској унији. *Flat tax* је такав модел опорезивања дохотка који обухвата само приходе од рада а не и приходе од капитала. Приликом утврђивања пореске основе признаје се једино одбитак егзистенцијалног минимума, на коју се примењује пропорционална и јединствена пореска стопа. Настао из идеје о потрошном концепту опорезивања дохотка, *flat tax* има бројне варијанте. Најпознатији облик је Хал-Рабушкин модел који у САД није усвојен али је идеја о *flat tax* заживела у бројним транзиционим земљама. Међутим, он се нигде не појављује у чистом облику. Његове главне предности су економска ефикасност (због неопорезивања прихода од капитала постижу се макроекономски ефекти у подстицању штедње и инвестиција) и административно-техничка једноставност (због елиминисања бројних пореских олакшица). Једна од најчешћих замерки упућених пропорционалном порезу на доходак је неправичност опорезивања, због примене пореске стопе која је иста за све нивое дохотка. Његови заговорници тврде да прописивањем одбитка на име егзистенцијалног минимума и применом пропорционалне стопе постиже се индиректна прогресија. Кандидат у наставку износи теоријска размишљања о негативном опорезивању дохотка и наводи да је то интересантна идеја али да као посебан модел опорезивања дохотка није заживео. Негативни порез на доходак представља такво повезивање пореског система и система социјалних трансфера којим се омогућава да доходак појединаца или породице достигне одређену минималну висину. Најпознатији теоријски модел је Аткинсонов модел основног дохотка (*basic income*) који се у виду

пореског ослобођења даје свим појединцима и које би заменило порески одбитак за egzистенцијални минимум. Кандидат истиче да предлог за увођење негативног пореза на доходак представља покушај отклањања недостатака постојећих мера политике прерасподеле. По Фридману, заменом мреже различитих мера социјалне помоћи негативним порезом, укупно административно оптерећење било би мање и на овај начин би се тачно утврдио трошак који друштво има за ублажавање сиромаштва. За разлику од њега, Роберт Лапман негативно опорезивање не сматра заменом него допуном која би омогућила смањење програма социјалне помоћи, уградњом негативних пореских стопа у систем пореза на доходак.

У Другом делу дисертације (стр. 57-94) под насловом "Ефекти примене алтернативних модела опорезивања дохотка физичких лица" кандидат сагледава последице њихове примене са становишта усклађености са основним критеријумима опорезивања. Ова критичка анализа пружа кандидату основу за сагледавање недостатака традиционалних модела пореза на доходак и све ширу заступљеност алтернативних модела у пореској нормативи развијених земаља. Кандидат у Првој и Другој глави овог дела дисертације анализира економску ефикасност алтернативних модела кроз њихов утицај на подстицање привредног раста путем деловања на штедњу и инвестиције, као и на тржиште радне снаге. На почетку се објашњава класичан *trade-off* између правичности и економске ефикасности код пореза на доходак и његов значај за развијене земље и земље у транзицији. Историјски посматрано, однос између ова два контрадикторна циља се мењао. Током 60-тих и 70-тих година 20. века већи значај у обликовању пореских система дат је хоризонталној и вертикалној правичности опорезивања што је било омогућено значајном применом синтетичког пореза на доходак у пракси. Битне промене у опорезивању дохотка настале су након таласа пореских реформи средином 80-тих година прошлог века, изазваном променама у начину економског размишљања, са нагласком на ефикасност уместо на вертикалну правичност. Померање приоритета опорезивања од вертикалне правичности ка ефикасности делом је последица глобализације савремених економија. Уместо синтетичког пореза који подразумева једнак порески третман свих прихода без обзира на изворе, као одговор на глобалну покретљивост капитала, креатори националних пореских политика прибегавају повољнијем пореском третману прихода од капитала. Промене у опорезивању су настале и као последица негативног искуства економиста и креатора пореских политика са високим маргиналним пореским стопама од 1970-тих до 1990-тих година. Кандидат даље сагледава улогу алтернативних модела пореза на доходак физичких лица у подстицању привредног раста и објашњава да су земље ОЕЦД снизиле пореске стопе за приходе од капитала, што представља одступање од дотадашњег синтетичког модела. Транзиционе земље су прихватиле *flat tax*, мада не у изворном моделу, који подразумева потпуно неопорезивање прихода од капитала. У овим земљама, један од главних аргумената у прилог *flat tax* је подстицај страним улагањима. Кандидат истиче да прихватање нужности развојно оријентисане пореске политике отвара питање настанка неких нежељених појава у пореским системима савремених држава. Стварање повољнијег фискалног амбијента врши притисак на смањење пореских стопа (на доходак и добит) што води појави пореске конкуренције и пребацивању пореског терета на немобилне пореске основице. Кандидат закључује да синтетички порез на доходак доводи до двоструког опорезивања штедње чиме дискриминише оне пореске обвезнике који више штеде у односу на пореске обвезнике који мање штеде, посматрајући са аспекта животног циклуса. *Flat tax* је радикалнији модел јер представља покушај да се уклони

пореско оптерећење прихода од капитала у потпуности. Дуални порез ублажава ову дискриминацију, снижавањем стопе пореза на приходе од капитала.

У Другој глави другог дела дисертације, анализира се утицај алтернативних модела пореза на доходак на фискално оптерећење рада. Присутни тренд блажег опорезивања прихода од капитала отвара, поред питања хоризонталне правичности опорезивања, питање економских ефеката на рад. Задржавање истог нивоа прихода од пореза на доходак у случају блажег опорезивања прихода од капитала, условљава јаче опорезивање прихода од рада. Са друге стране, високо пореско оптерећење рада утиче на понуду и тражњу за радном снагом, а тиме и посредно на запосленост. У теорији јавних финансија сва давања држави којима се оптерећује рад називају се пореским клином (*tax wedge*). Изражен у процентуалном учешћу, порески клин показује удео пореза и доприноса за социјално осигурање у трошковима радне снаге. Током последње две деценије дошло је до смањења пореза на доходак од рада али је дошло до повећања доприноса за социјално осигурање. Због тога, и у земљама које су усвојиле *flat tax*, ефективно фискално оптерећење рада може бити велико, због висине доприноса за социјално осигурање. Само уз смањење ових парафискалних прихода, употреба пропорционалне стопе би имала позитиван ефекат на рад. Начин расподеле терета од пореза на рад зависи од еластичности понуде и тражње за радном снагом, при чему важи правило да већи порески терет сноси онај учесник на тржишту на чијој страни је мања еластичност. Такође, истиче кандидат, расподела пореског терета у знатној мери зависи од стопе незапослености, тако да у условима високе незапослености порез на доходак од рада више погађа запослене. У том контексту, кандидат посебну пажњу усмерава на исплативост рада за ниске дохотке, тзв. замке беде и незапослености. Разна социјална давања могу негативно да утичу на мотивацију за рад њихових прималаца. На одређеној висини дохотка долази до преплитања повећаног фискалног оптерећења рада и смањења социјалне помоћи коју остварују сиромашни. Проблем "исплативости рада за ниске дохотке" односи се углавном на нискоквалификована лица. У оквиру ЕУ државама чланицама су дате препоруке за финансијске подстицаје за рад путем политике "укључивања у рад" тзв. *making work pay* политике. Она је актуелна и у земљама ван ЕУ, и остварује се кроз различите облике, од увођења додатних социјалних давања за рад до увођења пореског кредита код опорезивања дохотка од рада, који код изузетно ниских примања прелази у неки облик негативног опорезивања, где уместо да плате порез ова лица остварују субвенцију од државе. У том смислу, САД су увеле порески кредит на доходак од рада породицама са ниским примањима (*EITC*) а Велика Британија је увела *Working Families Tax Credit (WFTC)*. По узору на САД, један број земаља ОЕЦД је увео *in-work tax credits* за нискоквалификоване раднике. Закључујући овај део рада, кандидат констатује да тренд смањења пореског оптерећења рада, праћен заменом свеобухватног концепта опорезивања дохотка, неће имати одговарајуће ефекте уколико није праћен смањењем доприноса за социјално осигурање. Његова размишљања се крећу у том правцу да примена дуалног или *flat* модела, у крајњем, неће имати одлучујући утицај на тржиште радне снаге (понуду и тражњу за радном снагом). У том погледу, може бити занимљива улога негативног опорезивања. Неке варијанте негативног опорезивања, кроз пореске кредите за доходак од рада, налазе своје место у решавању актуелног проблема "исплативости рада за ниске дохотке". Њиховом применом се може позитивно утицати на понуду нискоквалификоване радне снаге и решавање проблема незапослености и сиромаштва.

У Трећој глави другог дела дисертације, кандидат говори о фискалним ефектима примене алтернативних модела пореза на доходак физичких лица. Већи фискални значај имао би дуални модел у односу на *flat tax*, јер примењује прогресивну стопу за приходе од рада. Такође, за разлику од синтетичког пореза ослобођен је бројних пореских олакшица, што доприноси ширењу пореске основице. У погледу *flat tax* не постоји јединствен став о његовом фискалном значају. Кандидат подсећа на чињеницу да издашност појединачног пореског облика јесте битна али се фискални ефекат посматра са аспекта пореског система као целине. У том смислу, благо повећање или смањење пореских прихода, не може бити пресудна чињеница приликом опредељења за увођење модела опорезивања дохотка. У анализу фискалних ефеката алтернативних модела кандидат оправдано укључује утицај евазије пореза на доходак физичких лица. Предност пропорционалних стопа заговорници *flat* пореза истичу и погледу смањења пореске евазије. Кандидат у раду наводи резултате једног емпиријског истраживања који су показали да је ниво пореске евазије у развијеним земљама које примењују дуални или синтетички модел нижи него у земљама са *flat* моделом, јер између њих постоји разлика у погледу бројних других карактеристика које утичу на ниво пореске евазије. На понашање обвезника пореза на доходак, поред дизајна овог пореског облика, утиче и техника опорезивања. Применом технике по одбитку могућности за евазију су мање у односу на плаћање пореза по решењу пореског органа. У погледу пореза на доходак од рада, пажњу привлачи сива економија, као посебан вид пореске евазије (у Србији је процењени износ око 35% БДП). Кандидат закључује да увођење и примена неког од алтернативних модела пореза на доходак у Србији не би имало утицаја у некој знатној мери на смањење пореске евазије. Велике размере сиве економије у домену запошљавања захтевају одговарајуће мере и у другим деловима правног поретка, нпр. у области радног законодавства.

У Глави четвртој другог дела дисертације, кандидат анализира редистрибутивне ефекте опорезивања применом алтернативних модела пореза на доходак. Остваривање хоризонталне и вертикалне правичности употребом *flat tax* и дуалног пореза посебно се налази у жижи интересовања и критика од стране заговорника синтетичког пореза на доходак. Основна замерка *flat* порезу је да је неправичан због примене пропорционалне пореске стопе. Његови заговорници истичу да увођењем одбитка за егзистенцијални минимум постиже се одређена мера прогресивности. Тако висина личног одбитка одређује ниво прогресивности али због убирања жељеног износа пореских прихода гранична пореска стопа мора бити већа. На тај начин би се отклонио недостатак *flat tax* који се огледа у занемаривању вертикалне праведности. Међутим, истраживања показују да највећу корист имају највиши доходовни слојеви. Битан недостатак дуалног модела је непостојање хоризонталне правичности јер порески обвезници исте економске снаге нису подвргнути једнаком пореском терету, због различитог опорезивања прихода од рада и прихода од капитала. Међутим, све чешће се пажња у литератури фокусира на животни циклус уместо традиционалног посматрања опорезивања у одређеном временском периоду. Различито опорезивање прихода може нарушити и вертикалну правичност. Примена ниже стопе за приходе од капитала може погодовати имућнијим слојевима зато што приходи од капитала имају тенденцију да се концентришу на горњим приходним нивоима. У пракси су неке државе настојале да отклоне овај недостатак, нпр. у Норвешкој је увођењем пореза на дивиденде изнад нормалног приноса дошло до смањења хоризонталне неједнакости, јер је смањен јаз између опорезивања зарада и дивиденди. Кандидат даље говори о перспективи пореза на доходак физичких лица, наиме, кретању у

правцу неких облика интеграције пореза на доходак и социјалних трансфера у облику негативног опорезивања. Потпуна интеграција за сада није остварива али, шире посматрано, елементи негативног опорезивања присутни су у савременим државама путем различитих облика социјалних помоћи. Интересантан је пример САД где се највећи програми социјалних трансфера не остварују преко социјалних инструмената него у оквиру пореског система. Најпознатији модел такве интеграције је тзв. порески кредит на доходак од рада породицама са ниским примањима (*EITC*). Као субвенција на зараду сиромашних лица, порески кредит на доходак од рада се манифестује у два облика: као смањење пореске обавезе и као рефундација разлике (порески кредит). Величина субвенције одређује се сваке године у односу на укупан доходак од рада, узимајући у обзир број деце у породици. Агендом 2020 постављен је циљ у борби против сиромаштва и дугорочне незапослености у оквирима ЕУ. У том смислу, поново је у жижи интересовања Аткинсонова идеја о негативном порезу на доходак. Он предлаже примену основног дохотка који би се дефинисао на нивоу ЕУ. Сама висина основног дохотка би се разликовала међу земљама чланицама и била би утврђена у зависности од просечних примања у свакој од њих. Пошто би се висина основног дохотка разликовала од земље до земље, основ за његову примену би било резидентство а не држављанство.

Пета глава другог дела дисертације обрађује неке аспекте администрирања порезом на доходак физичких лица. Кандидат, најпре, објашњава потребу за што нижим трошковима администрирања порезом чија величина може зависити од више фактора. У циљу олакшавања извршавања пореских обавеза неке државе су увеле унапред попуњене пореске пријаве, друге су замениле нестандардне одбитке стандардним одбицима што омогућава коришћење тзв. кумулативног модела опорезивања по одбитку. Кандидат даље објашњава утицај алтернативних модела опорезивања дохотка физичких лица на административно-технички аспект опорезивања. Плаћање пореза на доходак од капитала по одбитку у дуалном моделу, по правилу, представља коначну пореску обавезу. У том смислу, дуални порез је административно једноставнији и повлачи мање укупне трошкове администрирања. Друга компонента дуалног модела, која се односи на опорезивање дохотка од рада, отвара могућности за административно сложенији порески поступак и веће укупне трошкове. Код овог алтернативног модела, постоји административно-технички проблем, назван у теорији Ахилова пета дуалног пореза. Правилно разликовање прихода од рада и прихода од капитала је за опорезивање дохотка овим моделом посебно важно јер се примењују различити порески режими. Кандидат наводи примере неких земаља како оне решавају овај проблем. У погледу примене *flat* пореза управо је административно-техничка једноставност једна од његових предности које су биле меродавне приликом увођења у пореске системе земаља у транзицији. Очекивало би се да *flat tax*, као најједноставнији модел опорезивања дохотка, изазива и најмање трошкове опорезивања. Међутим, нека истраживања, заснована на упоређивању трошкова наплате у зависности од сложености модела, показала су да су они управо у земљама које примењују *flat tax* највећи. То се објашњава чињеницом да фактори везани за организацију и функционисање пореских администрација имају већи утицај на трошкове наплате од дизајнирања појединих пореских облика.

Трећи део докторске дисертације (стр. 95-203) носи назив "Порез на доходак грађана у неколико држава сукцесора СФРЈ" и састоји се из четири главе. У Глави првој дат је кратак приказ историјског развоја пореза на доходак на просторима земаља



сукцесора СФРЈ. Кандидат примећује да је порез на доходак физичких лица на нашим просторима прошао кроз различите фазе, одражавајући честе промене политичких уређења и привредног поретка. Стварање државних заједница током историје као и њихово нестајање са историјске сцене пресудно је утицало на немогућност континуираног развоја опорезивања дохотка. Систем пореза на доходак у СФРЈ је био мешовит, заснован на цедуларном опорезивању прихода појединачно уз примену допунског и корективног пореза на укупан чист приход грађана. Након распада СФРЈ и оријентације на прелазак на тржишни начин привређивања, новонастале државе су кренуле путем фискалних реформи. Карактеристично је да је у Србији постојао велики несклад између нормативног уређења пореза на доходак и његове примене у пракси. Предвиђени синтетички порез на доходак фактички није заживео тако да се изменама закона из 1998. године одустало од његове примене. Кандидат у наставку даје кратак преглед законских решења појединих земаља сукцесора СФРЈ у домену опорезивања дохотка физичких лица (Република Српска, Хрватска, Босна и Херцеговина, Словенија). Даље следи приказ нормативних решења постојећег система опорезивања дохотка грађана у Србији који спада у мешовите системе. Групом цедуларних пореза обухваћени су различити извори прихода, при чему се примењују различита правила за утврђивање пореске основице, различите пореске стопе и различите пореске олакшице.

У Другој глави трећег дела дисертације указује се на нека актуелна питања пореске процедуре. За правилно функционисање пореског система није довољно само поштовање савремених пореских начела већ је потребна и адекватна пореска процедура. Кандидат исправно уочава да се традиционални однос пореских органа према пореским обвезницима постепено мења у правцу њихове сарадње. У остваривању услужно оријентисаног концепта рада, порески органи користе нове методе и технике рада. Долази до деперсонализације пореских односа ширим коришћењем савремених информационих технологија, што води смањењу директних контаката његових субјеката. Развијене пореске администрације све више своје деловање заснивају на концепту пореске сагласности у настојањима да постигну одговарајућу равнотежу између "услужне" и извршне функције, са циљем промовисања добровољног плаћања пореза. Имајући у виду ширење међународног пословања и стицање прихода ван националних граница, државе су данас упућеније на међународну пореску сарадњу у виду размене пореских информација. Овим питањима се посебно баве земље чланице ОЕЦД које су усвојиле одређена документа са циљем спречавања штетне пореске праксе и прихватањем принципа транспарентности у међународној пореској сарадњи. Регулатива ОЕЦД у виду *soft law* успоставља међународне пореске стандарде у овом домену. Банкарска тајна више није разлог за одбијање размене информација. Од размене на захтев, међународна размена пореских информација креће се у правцу успостављања аутоматске. Кандидат истиче да у процесу убрзане размене информација између националних пореских администрација велики изазов постоји у погледу заштите права пореских обвезника на поверљивост. У међународним оквирима, порески обвезници готово да немају могућности заштите права на приватност и поверљивост података, јер нису уговорне стране међународних пореских споразума. Правни инструменти донети у оквиру ОЕЦД не предвиђају експлицитну заштиту ових права пореских обвезника. Мали је број пореских система у којима се пореским обвезницима признаје право обавештавања, право консултације и право интервенције. Кандидат оправдано примећује да, имајући у виду заштиту права на приватност пореских обвезника, како са аспекта пореске регулативе тако и са ширег

аспекта-заштите људских права, може се закључити да ће велики изазов за државе у наредном периоду бити њихова заштита. Посебно је право на приватност пореских обвезника угрожено пред изазовима савременог опорезивања. Танана граница између увида у потребне информације о пореском обвезнику и његове приватности, доводи се у питање, посебно појавом нових тенденција у опорезивању. Нарочито је актуелно питање банкарске тајности, последњих деценија, јер активности на међународном нивоу одвијају се у правцу њеног потискивања. Кандидат наводи занимљиву идеју о замени традиционалног пореза на доходак порезом на потрошњу која прати дискусије које се у САД озбиљно воде о потреби радикалне пореске реформе. Ради се о порезу на новчани ток (*cash flow tax*) који прати потрошњу путем новчаног тока. Његово увођење би имало одређене предности, али би то, истовремено, представљало изазов у погледу права на приватност. Кретање свих прихода и расхода преко квалификованих рачуна створило би огромну базу података о личном и породичном животу пореских обвезника. Новине у поступку опорезивања представљају и предлози о коришћењу смарт картица у пореске сврхе. Као предност њиховог коришћења наводе се административна ефикасност, смањивање могућности за избегавање плаћања пореза а могле би имати улогу у погледу редистрибутивне функције пореза. Важно је указивање кандидата на постојање латентне опасности од потпуне контроле свих трансакционих и финансијских токова, нарочито са планираним повлачењем готовине из платног промета.

У Трећој глави трећег дела дисертације кроз обраду питања расподеле фискалних овлашћења, кандидат приказује место пореза на доходак у светлу актуелне фискалне децентрализације и регионализације. Најпре се говори о расподели фискалног суверенитета између наднационалног нивоа и земаља чланица, односно, праву Европске уније у домену пореза на доходак физичких лица. Одредницу примене правила о оптималној расподели фискалних функција у оквирима ЕУ, поред одредби оснивачког уговора, по којима пореска политика не спада у искључиву надлежност Уније, чини и једно од начела права ЕУ-начело супсидијарности. У теорији фискалног федерализма ово начело подразумева да се одговорност за одређене фискалне функције препушта оном нивоу власти на коме се оне најбоље могу остварити. Зато се процесом пореске хармонизације настоји да оствари већи степен фискалног заједништва и у томе се највише одмакло у домену посредних пореза. Опорезивање непосредним порезима нема директног утицаја на јединство унутрашњег тржишта, отуда висок степен пореске хармонизације у домену ових пореза није потребан. Поред правних аката, улогу у процесу пореске хармонизације има пракса Европског суда правде. Задржавањем фискалног суверенитета држава чланица у домену пореза на доходак мало је постигнуто на наднационалном нивоу, донета је једна директива (Директива о опорезивању прихода од штедње у облику камате) и две препоруке (Препорука о опорезивању прихода нерезидентних лица и Препорука о пореском третману малих и средњих предузећа). Кандидат даље објашњава процес фискалне децентрализације на европском простору који нарочито јача доношењем Европске повеље о локалној самоуправи, која у складу са основним принципима савремене фискалне теорије, препоручује да би јединице локалне самоуправе требало да имају право на адекватна сопствена финансијска средства којима слободно располажу. Кандидат у наставку чини осврт на основна питања фискалне децентрализације, наглашавајући велики значај пореске аутономије. У разликовању прихода на централне и локалне, мобилност пореске основице представља један од кључних критеријума. Осим пореза на имовину, у одређеној мери и порез на доходак испуњава овај захтев

немобилности пореске основице, пошто је капитал мобилнији чинилац у односу на фактор рада. Поред мобилности пореске основице, као критеријум за одређивање сопствених прихода, појављују се и потреба вођења стабилизационе и редистрибутивне фискалне политике. Основни разлог што порез на доходак грађана није локални порез лежи у чињеници да би у условима децентрализоване фискалне власти овај порез у великој мери био избегаван, јер би дошло до миграције људи у оне заједнице где је ефективно пореско оптерећење ниже. Због недовољности сопствених прихода, локалним јединицама се дозвољава учешће у приходима који припадају вишим нивоима власти. Кандидат наглашава важност остваривања принципа корисности опорезивања на локалном нивоу власти, који је у могућности да открије преференције грађана за локалним јавним добрима. Даље се објашњава место пореза на доходак у процесу фискалне децентрализације које зависи од критеријума искристалисаних у теорији јавних финансија на основу којих се одређује припадност јавних прихода. Порез на доходак се традиционално сврстава у групу централних пореза а често се у погледу припадности прихода појављује систем заједничких прихода. У новије време, јављају се тенденције које уносе неке елементе фискалне децентрализације и у систем пореза на доходак физичких лица, тако што се нижим нивоима власти дају одређена фискална овлашћења. Неке земље са високим степеном фискалне децентрализације (Швајцарска и скандинавске државе) све више се ослањају на локални порез на доходак. Овакав локални порез се чак препоручује земљама у транзицији јер је са техничког становишта ово најједноставнији начин да се значајно повећа способност локалних самоуправа да прикупљају сопствене приходе. Говорећи о фискалном аспекту регионализације у европским земљама, кандидат истиче да се фискална аутономија регионалних јединица не може у потпуности остварити јер доминантно место у погледу најважнијих пореских прихода, у савременим пореским системима, имају нивои централне власти. Регионима остаје учешће у деоби прихода појединих пореза са другим нивоима власти или увођење сопствених пореза. Прави пример регионалних пореза, који је у примени у појединим европским земљама, је прирез порезу на доходак, уз прописивање сопствене стопе (наводи се искуство Италије). У наставку, следи приказ процеса фискалне децентрализације у земљама сукцесорима СФРЈ (Хрватска, Македонија, Црна Гора, Словенија, Босна и Херцеговина). У делу рада посвећеном фискалној децентрализацији у Републици Србији, кандидат пружа занимљиву критичку анализу расподеле фискалних овлашћења између централног и локалног нивоа власти у нашим условима. Значајан корак у правцу фискалне децентрализације учињен је доношењем Закона о финансирању локалне самоуправе из 2007. године и Законом о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи из исте године. Локалне самоуправе добијају порез на имовину као изворни локални порез и формиране су локалне пореске администрације за утврђивање и наплату овог пореза. Напредак у јачању фискалног капацитета јединица локалне самоуправе постигнут је крајем 2011. године изменама Закона о финансирању локалне самоуправе повећањем учешћа овог нивоа власти у порезу на зараде. Сагледавањем ефикасности спровођења фискалне децентрализације у Србији, кандидат уочава одређене недостатке. Прво, превелико ослањање финансирања јединица локалне самоуправе на приходе од пореза на доходак са малим, готово занемарљивим учешћем прихода од пореза на имовину, и друго, неусклађеност прихода и надлежности локалних јединица, чиме је нарушено једно од најосновнијих правила фискалне децентрализације да *финансије прате функције*. Кандидат закључује излагање констатацијом да би пожељни правци кретања у процесу отклањања уочених недостатака

у процесу фискалне децентрализације били: прво, афирмисање улоге пореза на имовину и друго, прерасподела надлежности између централног и локалног нивоа. Говорећи о фискалном аспекту регионализације у Србији, кандидат истиче да би као узор за фискалну регионализацију могле послужити земље са развијеном регионалном аутономијом, код којих је један од базичних принципа фискалног аспекта регионализације обезбеђивање сопствених прихода регионалних јединица. У условима слабог фискалног ефекта пореза на имовину, сматра да се не може очекивати да би у случају спровођења регионализације у Србији овај порез припао регионалним јединицама. Такође је отворено питање да ли би ПДВ могао бити погодан порески облик у случају формирања региона у Србији. Неизвесне су и могућности увођења приреза порезу на доходак као регионалног пореза јер постоји опасност од превеликог пореског оптерећења рада.

У Четвртој глави трећег дела дисертације, која се односи на правце и моделе пореске реформе у Србији, кандидат указује на недостатке постојећег система пореза на доходак и врши анализу могућности увођења алтернативних модела у порески систем Србије. Критика је најпре усмерена на неправичност која се испољава у опорезивању дохотка грађана у Србији. У погледу хоризонталне правичности постоји недостатак код утврђивања пореске основице за цедуларне порезе, због разлика у погледу трошкова насталих стварањем, односно, очувањем прихода. Код неких прихода, закон признаје стварне трошкове, код других нормиране и то у различитим износима. Прописане су различите законске пореске стопе а због укључивања у анализу нормираних трошкова, добијају се и различите ефективне пореске стопе. У остваривању вертикалне правичности годишњи порез на доходак, као корективни није успео да допринесе равномернијем опорезивању обвезника (због мањкавости у самој структури и због малог броја обвезника). Следећи недостатак је мали фискални значај пореза на доходак у Србији као последица мешовитог система. Трећи недостатак тиче се неостваривања економске ефикасности опорезивања дохотка у Србији због опорезивања различитих врста прихода на различите начине, применом различитих правила у погледу утврђивања пореске основице, различитих пореских стопа и пореских олакшица. Мањкавости правне природе се огледају у непоштовању принципа плаћања пореза сразмерно економској снази, затим лошој пракси да се подзаконским актима уређује материја коју би требало регулисати законом као и честом мењању пореских прописа. Административно-техничка сложеност се јавља као недостатак и код цедуларних пореза (различита правила стварају трошкове и обвезницима и пореским органима) и код годишњег пореза на доходак ( сложен примена изазива велике трошкове и даје мале приходе).

Посебан квалитет рада састоји се у аналитичко-критичком приступу одабиру праваца реформе система опорезивања дохотка у Србији и указивању на могућности увођења алтернативних модела. Кандидат правилно закључује да би приликом сагледавања могућих опција требало имати у виду теоријска својства алтернативних модела, затим решења прихваћена у другим земљама као и њихово искуство у примени. Позитивна искуства могу послужити као узор али таква решења треба прилагодити нашим потребама и могућностима, односно, условима. У погледу одабира праваца реформе пореза на доходак у Србији, једно од могућих решења је *flat tax*, поготово имајући у виду да га је већина земаља у транзицији увела. Са становишта већине економских критеријума (алокативна неутралност, тржиште рада, трошкови примене и сл.) *flat tax* је супериорнији у односу на остале моделе. Са административног аспекта, овај порез би био

оптималан модел за примену у Србији у односу на постојећи мешовити систем. Мада чисти модел *flat tax* захтева укидање свих олакшица, осим личног одбитка за егзистенцијални минимум, у случају његове примене код нас требало би размотрити могућност прописивања одређеног броја олакшица. Увођењем високог неопорезивог дела зараде обезбедила би се његова умерена прогресија. Имајући у виду висок степен незапослености у Србији, његово решавање би, између осталих мера, захтевало фискално растерећење рада, па се може претпоставити да би, у том контексту, примена *flat tax* била адекватнија. Посматрано са аспекта постојећег система опорезивања дохотка у Србији, могу се уочити одређене предности увођења дуалног модела. У административно-техничком смислу, ради се о једноставнијем моделу опорезивања који захтева мање трошкове. У билансном смислу, дуални модел би имао већи фискални значај јер примењује прогресивну стопу за приходе од рада, а за разлику од синтетичког пореза ослобођен је бројних пореских олакшица, што би допринело ширењу пореске основице. Кандидат даље примећује да земље дуалног пореза, које се сматрају земљама са високим степеном фискалне децентрализације, имају развијен систем социјалне заштите. Како у Србији систем социјалне заштите није развијен у тој мери као у овим земљама, а може се слободно рећи ни у мери која обезбеђује задовољење минимума животног стандарда за незанемарљив број појединаца и породица, не може се олако прећи преко социјалне компоненте пореза. Србији је свакако потребно спровођење мера којима би се, кроз развој привреде, омогућило повећање животног стандарда становништва. У том смислу, повољнијим пореским третманом капитала створили би се услови за подстицање штедне и инвестиција неопходних привреди. У погледу могућности увођења негативног опорезивања, а имајући у виду да се још увек налази на нивоу теоријских разматрања и да као самосталан модел не постоји у пракси, кандидат ипак закључује да оно представља оптималан облик повезивања система пореза на доходак и система социјалних трансфера. Међутим, остваривање идеје о негативном порезу подразумева, осим коренитих промена у концепцији оба система, веће материјалне могућности којима Србија, за сада, не располаже. Кандидат је, ипак, уложио напор да анализира одређена позитивноправна решења у систему постојећег пореза на доходак и система социјалне заштите и да укаже на њихове значајне недостатке. Прво, за обвезника годишњег пореза на доходак прописан је већи износ личног одбитка него за обвезника пореза на зараде, и стандардни одбитак за издржаване чланове породице признаје се само обвезнику годишњег пореза на доходак. Друго, стандардни одбитак код пореза на зараде је одређен у износу који ни у ком случају не може подмирити егзистенцијалне животне потребе. Треће, висина цензуса за одређивање права на дечији додаток, као и висина основице за одређивање новчане социјалне помоћи, постављена је релативно ниско, што обухвата само појединце и породице које се налазе далеко испод границе сиромаштва. Четврто, не постоји корелација одбитка за издржаване чланове породице обвезника пореза на доходак и дечијег додатка. Кандидат сматра да би њихове висине у оба система, систему пореза на доходак и систему социјалне помоћи, требало да буду у приближном износу.

У Закључним разматрањима (стр. 204-218) је, доследно се придржавајући систематизације рада и полазних хипотеза представљених у Уводним разматрањима, аутор изнео резултате својих истраживања, уз предлагање неких решења која би потенцијално могла да буду корисна за предстојећу реформу система пореза на доходак у Србији.

## 2. Оцена докторске дисертације

Предмет истраживања докторске дисертације кандидата мр Сузане Димић данас представља једно од најзначајнијих и контроверзних питања у савременој пореској теорији. Ради се о избору оптималног (најпогоднијег) модела пореза на доходак физичких лица, који заокупља пажњу не само теоретичара него и креатора пореске политике. Традиционални модели опорезивања, посебно синтетички порез на доходак, испољили су у пракси одређене недостатке због чега се велики број држава определио за његове модификације или увођење нових приступа опорезивања дохотка физичких лица. Овако сложена и захтевна тема представљала је прави изазов за кандидата да критички сагледа теоријска и практична својства алтернативних модела опорезивања дохотка. Критичка анализа је извршена, превасходно, са нормативног становишта али се рад у основи базира на коришћеним савременим теоријским сазнањима о одабраној теми. Ослањајуће се на расположиву страну и домаћу литературу, опште пореске прописе и документациону грађу, кандидат је успео да у дисертацији на систематичан и прегледан начин изложи најзначајнија питања алтернативних модела пореза на доходак и укаже на могућности њихове примене у нашем пореском систему.

О овој материји у различитим сегментима, писали су бројни аутори како у инострану тако и у домаћој литератури. Алтернативни модели опорезивања дохотка захтевају мултидисциплинарни приступ проучавања. Кандидат се определио за анализу савремених правних решења у овој пореској области, посебно у земљама у окружењу, уз критичку анализу српског законодавства о опорезивању дохотка физичких лица. У томе је показао задовољавајући ниво препознавања кључних проблема који се испољавају у теоријско-практичном осмишљавању алтернативних модела. Имајући у виду да је у фокусу рада нормативно уређење ове проблематике, кандидат ипак није занемарио значај економске анализе пореза. У недостатку емпиријских истраживања у методолошком поступку обраде ове теме, коришћена је статистичка обрада података до којих се дошло на посредан начин, консултовањем одговарајућег документационог и статистичког материјала.

У домаћој литератури до сада се нико није бавио на систематичан начин савременим правним решењима која се тичу алтернативних модела, у раду монографског карактера, за разлику од неких економских теоретичара који су проблемима опорезивања дохотка физичких лица приступали искључиво са економског становишта. Потребно је истаћи да је кандидат умешно користио доступну литературу и правну регулативу што му је омогућило да своја разматрања, ставове и закључке изложи на јасан и разумљив начин.

Резултати научног истраживања кандидата могу бити значајан допринос теорији националног пореског права. Сазнања до којих је кандидат дошао у свом раду могу бити од користи српском законодавцу приликом формулисања нормативних решења у домену реформе система пореза на доходак физичких лица. У раду је дата вредна анализа нормативних решења у домену опорезивања дохотка физичких лица у домаћем као и у неким пореским системима у окружењу, уз јасно и теоријски засновано указивање на предности и недостатке постојећих модела и могуће правце реформи.

### 3. Предлог за јавну одбрану

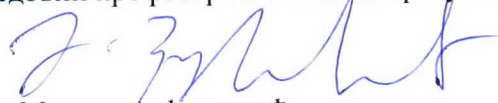
На основу свега наведеног, Комисија је утврдила да докторска дисертација кандидата мр Сузанае Димић под насловом "Савремена правна решења у домену опорезивања дохотка физичких лица-алтернативни модели", представља њен оригинални и самостални рад, који има значајан допринос дисциплини финансијског права, односно, уже посматрано, пореског права. Отуда, Комисија са задовољством предлаже Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Нишу да усвоји овај Извештај и одобри јавну одбрану дисертације.

у Нишу, 10. 5. 2016. године

#### Чланови Комисије:

др Јадранка Ђуровић-Тодоровић,

редовни професор Економског факултета у Нишу



др Милева Анђелковић,

редовни професор Правног факултета у Нишу



др Марина Димитријевић,

ванредни професор Правног факултета у Нишу



