

Анализа иницијативе за смањење стопе доприноса у Републици Српској

Огњен Ђукић

Центар за истраживања и студије ГЕА

Бања Лука, април 2015. године

Увод

Ова анализа има за циљ информисати јавну расправу о иницијативи Владе Републике Српске за смањење опорезивања рада у висини од 1,4% бруто плате. Та иницијатива је уграђена у Нацрт закона о измјенама и допунама Закона о доприносима којег је Народна скупштина Републике Српске усвојила 04. марта 2015. године и упутила на јавну расправу.

Наведеним нацртом закона предвиђено је смањење укупне стопе доприноса на плату за 1,4 процентна поена (и то стопе здравственог осигурања за 1 п.п., стопе доприноса за дјечију заштиту за 0,1 п.п. и стопе за осигурање од незапослености за 0,3 п.п.). Тиме се укупно пореско оптерећење рада снижава на 36,9% у односу на бруто плату. У образложењу Влада Републике Српске наводи да је овом смањењу опорезивања рада приступила са циљем „креирања оптималног пореског оптерећења те давања подршке очекиваном привредном расту, повећању запослености и економском развоју Републике“. Да ли се овим потезом заиста креира оптимално пореско оптерећење рада и у којој мјери он може допринијети привредном расту и повећању запослености?

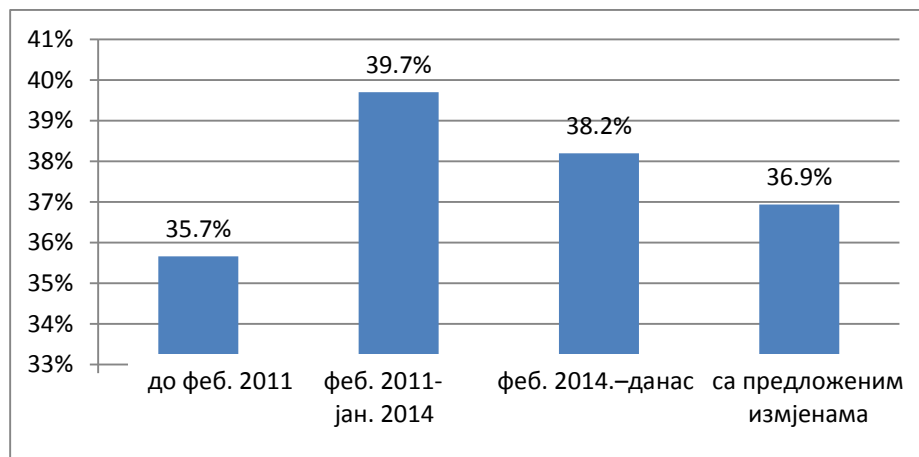
1. Кретање опорезивања рада у Републици Српској

Уколико дође до усвајања ове иницијативе, то би представљало четврту промјену висине пореског оптерећења рада („пореског клина“¹) у посљедњих пет година. Да подсетимо, порески клин је до фебруара 2011. године износио 35,7% просјечне бруто плате у Републици Српској, а након тога је скочио на рекордних 39,7% и био на том нивоу све до

¹ Порески клин представља разлику између бруто плате (плата која укључује порез и доприносе на плату) и нето плате (плата након одбитка пореза и доприноса на плату које плаћа послодавац). Другим ријечима, порески клин је разлика између укупног трошка плате који плаћа послодавац за ангажовање запосленог и износа који запослени „носи кући“.

фeбруара прошле године када је смањен на 38,2%, колико износи и данас.² Примјеном предложене иницијативе, порески клин би се смањио на 36,9%, што је још увијек за цијелих 1,2 процентна поена више у односу на период прије фебруара 2011. године. Према томе, у периоду 2011.-2015. имали смо једно повећање, а након тога једно смањење и сада друго најављено смањење пореског клина, које његову висину враћа близу, али још увијек изнад почетног нивоа. То можемо видјети на сљедећем графикану:

Графикон 1: Кретање пореског оптерећења просјечне бруто плате (пореског клина) у Републици Српској у периоду 2010.-2015.



Извор података: властите калкулације

Кретање основних елемената који одређују висину пореског клина приказано је у сљедећој табели:

Табела 1. Преглед елемената који одређују висину пореског клина у Републици Српској

	до феб. 2011.	феб. 2011 – јан. 2014	феб. 2014. - данас	са предложеним измјенама
Неопорезви дио дохотка	250 КМ	0 КМ	200 КМ	200 КМ
Порез на доходак	10 %	10 %	10 %	10 %
Пензијско и инвалидско осигурање	17%	18% (18,5%)*	18,5%	18,5%
Здравствено осигурање	11,5%	12,5% (12%)*	12%	11%
Осигурање од незапослености	0,7%	1%	1%	0,7%
Дјечија заштита	1,4%	1,5%	1,5%	1,4%
Порески клин (укупно као % бруто плате)	35,7%	39,7%	38,2%	36,9%

*Napomena: od 2013. godine stopa penzijskog i invalidskog osiguranja povećana je sa 18% na 18,5%, a stopa zdravstvenog osiguranja smanjena sa 12,5% na 12%.

² Код овог обрачуна није узет у обзир допринос за солидарност који износи 3% нето плате, због његовог привременог карактера.

2. Зашто је високо опорезивање рада штетно?

Стопа запослености у Републици Српској износи 34,9%, што значи да отприлике свака трећа радно способна особа има посао³. Да бисмо оцијенили гдје се налазимо, користан је податак да је иста стопа у ЕУ износила 64,1% у 2013. години⁴, а у Стратегији ЕУ 2020 постављен је циљ да се достигне стопа од 75% до 2020. године за становништво узраста 20-65 година. Интересантан податак за Републику Српску је и тај да је само 47% радно способног становништва активно, тј. тражи запослење. Према томе, **више од половине становника способних за рад уопште не тражи посао, тј. не учествује на тржишту рада.**

Познато је да високо опорезивање рада има негативан ефекат на активно учешће на тржишту рада и запошљавање. Основни разлог за то је што повећање опорезивање рада прави већу разлику између цијене рада који плаћа послодавац и износа који запослени „носи кући“. Према истраживању Европске комисије проведеном у ЕУ, овај негативни ефекат је јачи код популације са нижим степеном образовања и код жена у домаћинствима у којима је један члан већ запослен⁵.

Високо опорезивање рада стимулише и запошљавање „на црно“. И овај ефекат је наглашенији код ниже плаћених занимања, што значи да се у овој групи налази већи проценат неформалног запошљавања. Нека истраживања сугеришу да високо опорезивање ниско плаћених послова доводи до њиховог „искључивања“ из формалне економије, тј. да рад „на црно“ за многе запослене није предмет избора.⁶ Према Анкети о радној снази из 2014. године, у Републици Српској је 24,9% лица која су имала неки облик запослења а која су истовремено била пријављена на биро за запошљавање, што значи да је најмање свака четврта запослена особа радила „на црно“. Ако из укупног броја запослених искључимо запослене у јавном сектору, онда се учешће рада на црно значајно повећава и долазимо до тога да више него свака трећа особа у приватном сектору ради „на црно“.⁷

Код запослених са високим степеном образовања или особа са развијеном струком у одређеној области постоји нешто другачија слика рада у неформалној економији. Према анализи која је проведена у Пољској, особе из ове групе које раде „на црно“ много чешће су истовремено запослене у формалном сектору, али на овај начин остварују додатну

³ Податак из Анкете о радној снази за 2014. годину који обухвата и запосленост „на црно“.

⁴ Податак EUROSTAT-а.

⁵ Свјетска банка. (2012). *Босна и Херцеговина – изазови пореске политике за економски раст и фискалну одрживост, извјештај за 2012. годину.*

⁶ Видјети нпр. Анђеловић, С., Жарковић-Ракић Ј. (2012). *Побољшавање радних подстицаја: Евалуација реформе пореске политике користећи СРМОД.*

⁷ Свјетска банка. (2012). *Босна и Херцеговина – изазови пореске политике за економски раст и фискалну одрживост, извјештај за 2012. годину.*

зараду. Као узрок ове појаве наводи се недостатак квалификованог кадра у различитим областима.⁸

Анализа Свјетске банке у БиХ констатује да неке развијене земље могу да одрже већи ниво пореског клина због ниске пореске евазије, високог степена примјене закона и општег поуздања у пензиони систем у који се уплаћују доприноси. Са друге стране, овакво поуздање још није изграђено у БиХ па се пореска евазија и неформално запошљавање иницирају на знатно нижим стопама опорезивања рада.⁹

Висина опорезивања рада утиче на међународну конкурентност извозних сектора економије. Смањење пореског клина ће повећати цјеновну конкурентност у случају када се ово смањење цијене рада пренесе у ниже цијене извозних производа и услуга. Заговарачи ове мјере наводе да би њен позитиван спољнотрговински ефекат требао бити већи код земаља са фиксним девизним курсом (какав има БиХ) због тога што ће након узрокованих промјена у потражњи за увозним и извозним производима девизни курс остати непромијењен и неће неутралисати ту цјеновну конкурентност.¹⁰ Алтернативан механизам повећања конкурентности је када смањење пореског клина омогући повећање нето плате (плате коју радник „носи кући“) без повећања бруто плате (укупне цијене рада коју плаћа послодавац). До побољшања међународне конкурентности у овом случају долази због тога што то отвара могућност за пораст продуктивности - кроз већа примања радника и запошљавање квалитетнијег кадра. Наравно, могуће су и комбинације наведена два механизма када се смањење пореског клина искористи и за снижење бруто плата и повећање нето плата.

3. Међународно поређење

Поређењем висине пореског клина у Републици Српској са земљама чланицама ОЕЦД-а видимо да се порески клин у Републици Српској (тренутни, као и послје примјене предложеног смањења) налази изнад просјека ОЕЦД земаља који износи 36% (видјети доњи графикон). Међу ОЕЦД чланицама распон пореског клина се креће од чак 55,6% у Белгији до само 7% у Чилеу. Овај преглед нам добро илуструје све постојеће разлике приступа политици опорезивања рада у свијету. Зато није тешко закључити да **предложено смањење стопе доприноса од 1,4% не може промијенити статус Републике Српске по питању висине опорезивања рада у међународним оквирима.** Интересантно је примјетити да готово све ОЕЦД земље са пореским клином испод просјека имају ниске стопе незапослености (нпр. Чиле 6,5%, Нови Зеланд 6%, Мексико 4,9%, Кореја, 3,5% Израел 5,7%, Швајцарска 4%).

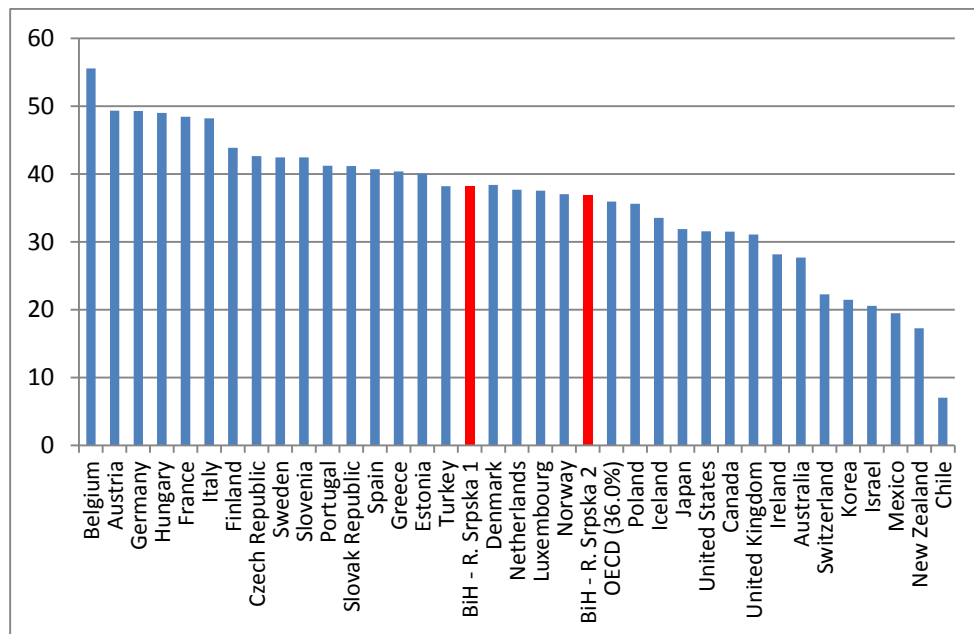
⁸ Walewski, M. (2008). *Како сузбити запосленост у цијени у Пољској?* Center for Social and Economic Research.

⁹ Свјетска банка. (2012). *Босна и Херцеговина – изазови пореске политике за економски раст и фискалну одрживост, извјештај за 2012. годину.*

¹⁰ Vidi de Mooij, R., Keen, M. (2012). „Фискална девалвација“ и фискална консолидација: ПДВ у тешким временима. Национални биро за економска истраживања, Кембриџ.



Графикон 1: Висина пореског клина у Републици Српској у поређењу са OECD земљама



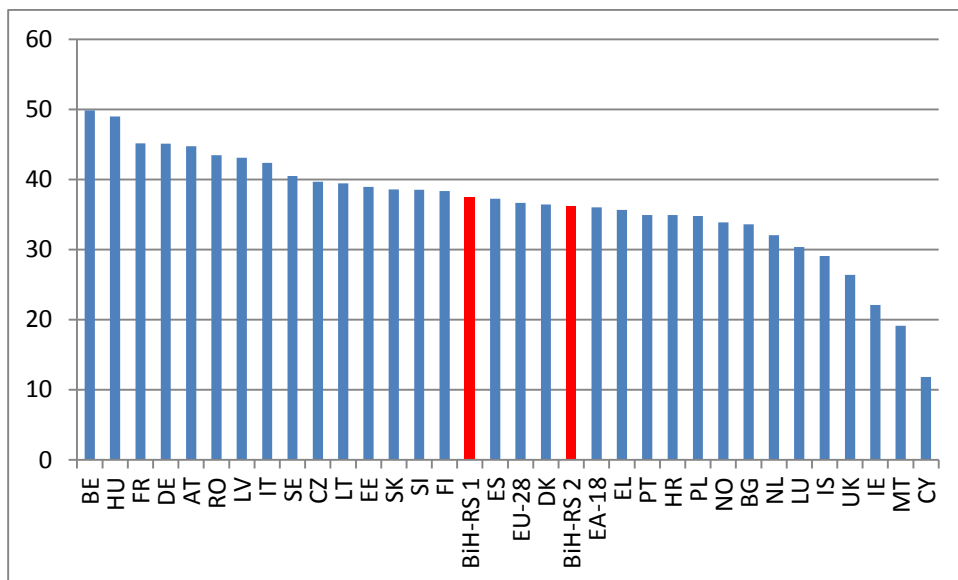
Извор података: OECD и властите калкулације

Напомена: „БиХ - Р. Српска 1“ означава висину тренутног пореског клина у РС а „БиХ - Р. Српска 2“ висину пореског клина када би се примијенило смањење стопе доприноса за 1,4 процентна поена.

Сљедеће поређење урађено је са ЕУ земљама, али на начин да су поређени порески клинови на плату у висини од 67% просјечне плате у свакој земљи. На овај начин добијамо информацију о релативном оптерећењу ниже плаћених занимања. Порески клин код овакве плате (67% просјечне плате) у Републици Српској износи 37,5%, што је изнад ЕУ просјека (36,7%). Са предложеним смањењем, овај порески клин у Републици Српској би износио 36,2%, што би било нешто испод ЕУ просјека, али још увијек изнад просјека земаља евро зоне (36%). На доњем графикону можемо видјети да је распон овог пореског клина у ЕУ широк и креће се од 49,9% у Белгији до 11,9% на Кипру. Можемо примијетити и да само ограничен број земаља има порески клин испод 30%. Код већине земаља које се налазе испод просјека порески клин се креће у распону од 30% до 35%. Из тога произилази да се за земље које се налазе у средњем или доњем дијелу овог распона може рећи да спадају у групу земаља са осјетније нижим пореским клином у односу на ЕУ просјек.

Пријашње анализе су потврдиле да у БиХ постоји низак степен прогресивности у опорезивању рада, што значи да не постоји велика разлика у степену опорезивања ниско и високо плаћених занимања. Као што је већ констатовано, резултати на тржишту рада у сегменту ниско плаћених занимања су најосјетљивији на висину пореског клина.

Графикон 2: Висина пореског клина у Републици Српској у поређењу са ЕУ земљама



Извор података: EUROSTAT и властите калкулације

Напомена: „БиХ - Р. Српска 1“ означава висину тренутног пореског клина у РС а „БиХ - Р. Српска 2“ висину пореског клина када би се применило смањење стопе доприноса за 1,4 процентна поена.

4. Закључак и препоруке

У овој анализи смо утврдили да је тренутно опорезивање рада у Републици Српској изнад просјека у земљама ОЕЦД-а и ЕУ. У случају смањења стопе доприноса за 1,4%, порески клин би и даље остао изнад нивоа на којем је био до фебруара 2011. године и не би дошло до значајније промјене ове позиције у односу на земље са којима је вршено поређење.

Претходна истраживања су утврдила да високо опорезивање рада има негативан утицај на учешће на тржишту рада, стимулише запошљавање „на црно“ и ограничава могућности извозних сектора економије да унаприједи своју конкурентност. И ниске плате у Републици Српској су предмет високих стопа пореза и доприноса, што представља велики проблем за запошљавање особа са нижим степеном образовања, посебно у формалном сектору.

Евидентно је да је неопходно ићи према значајнијем смањењу опорезивања рада, али се поставља питање колико оно треба бити и како га остварити с обзиром на тренутну фискалну позицију и приходовне потребе јавног сектора.

Основне препоруке су сљедеће:

- **Смањити висину пореског клина за износ који би промијенио међународни статус Републике Српске по питању опорезивања рада** (иста препорука би се могла примијенити и на Федерацију БиХ). У иницијативи „Споразум за раст и запошљавање“ предложено је да се порески клин сведе на 35%, колико износи просјек у земљама новим ЕУ чланицама. Међутим, преглед међународних података сугерише да би требало циљати порески клин не виши од 33% да би се за Републику Српску могло рећи да спада у регије са осјетно повољнијом стопом опорезивања рада у односу на ЕУ просјек. За ово би било потребно укупну стопу доприноса на плату смањити за 5,8% у односу на тренутни ниво.
- **Додатно смањити висину пореског клина за ниске плате, нпр. кроз повећање неопорезивог дијела плате.** Потребно је да се посебно циљају ниско плаћена занимања, јер се показало да резултати на тржишту рада за ову групу снажније реагују на промјене у опорезивању рада у односу на високо плаћена занимања. Овим би се повећала прогресивност опорезивања у Републици Српској. Приликом избора конкретне мјере за провођење ове препоруке, неопходно је водити строгог рачуна о њеној проводивости, узимајући у обзир капацитете пореског система. Нпр., увођење више пореских разреда у којима се пореске стопе повећавају одоздо према горе захтијева високе контролне капацитете с обзиром да додатно стимулише пореску евазију.
- **Спровести координисану иницијативу која би обезбиједила да се читав (или дио) изгубљених прихода надомјести кроз повећање пореза на потрошњу.** Тешка фискална позиција не смије бити препрека потребном смањењу опорезивања рада. Чак и приходовно неутрална реформа у којој би се пад прихода од нижег опорезивања рада надомјестио кроз снажније опорезивање потрошње има своју предност, јер иде у правцу стварања пореске структуре која је повољнија за економски раст и запошљавање. Важно је напоменути да се овдје говори о краткорочном паду прихода од опорезивања рада, док се у средњем року може очекивати бржи раст због стимулативног ефекта нижег пореског клина на раст пореске основице. Због тога је и Европска комисија препоручила овакво пореско реструктурирање у ЕУ земљама. Конкретан примјер једне овакве приходовно неутралне реформе у Републици Српској и Федерацији БиХ (у којој се пад директних прихода замијењује приходима од ПДВ-а)

је обрађен у студији „Како до нижег опорезивања рада без штете за јавне фондове?“¹¹. С обзиром да постоји потреба за оваквом реформом у оба ентитета, требало би бити могуће постићи договор о измјенама у области индиректног опорезивања на нивоу БиХ. Влада Републике Српске је већ покренула иницијативу за увођење диференциране стопе ПДВ-а, специфичне акцизе на цигарете и додатне акцизе на пиво. Овдје се мора скренути пажња на велику опасност приједлога за увођење више ПДВ стопа, јер би тиме дошло до значајног компликовања ПДВ система, што би отворило врата за пораст пореске евазије.¹²

- **Истовремено је неопходно донијети чврсту одлуку о свођењу односа јавних расхода и БДП-а у Републици Српској на дугорочно одржив ниво.** Ово би створило основну претпоставку за унапријеђење фискалне позиције Републике Српске и отворило могућност да се један дио ослобођених прихода евентуално искористи за замјену недостајућих директних прихода (услед нижег опорезивања рада). У том случају би се смањило укупно пореско оптерећење привреде у Републици Српској, које се тренутно налази значајно изнад просјека нових чланица ЕУ. Ова реформа, која захтијева свеобухватан приступ, не може бити спроведена за једну годину, али је важно постојање чврсте политичке одлуке која би могла бити законски или на други начин јасно утврђена. На примјер, могло би се утврдити циљано годишње кретање односа јавних расхода и БДП-а са крајњим циљем достизања просјека нових чланица ЕУ до 2020 године. Велики простор за смањење јавних расхода лежи у високим административним трошковима. Треба напоменути да расходи за лична примања учествују са више од 45% у укупним буџетски расходима Буџета Републике Српске.

¹¹ Ђукић О., Томић М. (2013). *Како до нижег опорезивања рада без штете за јавне фондове?* Бања Лука: Центар за истраживања и студије ГЕА. Студија је доступна на <http://www.gea.ba/kako-do-nizeg-oporezivanja-rada-bez-stete-za-javne-fondove/>.

¹² Кратка анализа овог питања се може наћи на <http://www.gea.ba/uvodenje-diferencirane-stoppe-pdv-a-zasijecanje-grane-na-kojoj-se-sjedi/>.