

*мр Милева Петровић,  
асистент Правног факултета у Нишу*

## ПОРЕЗИ И МАЛА ПРИВРЕДА

Према досадашњим сазнањима и искуствима може се тврдити да мала привреда као саставни део целокупног привредног система, у условима савремене друштвено-економске кризе, добија све већи значај. Мала привреда је „мала” само по називу јер њени економски ефекти пружају могућности за превазилажење неких садашњих економских тешкоћа, не само у свету већ и код нас. Тенденције у развоју мале привреде у свету показују да се поље њене делатности шири, да она није остатак прошлости или реликт једног начина производње који припада прошлости.<sup>1</sup> Производња у малим организацијама високо опремљеним и повезаним са великим предузећима и привредним гигантима постаје све више императив садашњих друштвено-економских кретања.

Организације мале привреде данас постају све важнији субјекти привређивања не само у социјалистичким већ и у капиталистичким привредама омогућавајући производњу у малим серијама, освајање нових производа, већу продуктивност рада, рентабилнију производњу, нова радна места. Таквој малој привреди у свим савременим државама пружа се велика подршка и помоћ предузимањем различитих политичких, економских, административних и других мера и акција. У том контексту сигурно је да и пореска политика игра значајну улогу у подстицању делатности мале привреде.<sup>2</sup>

1. Краћи компаративан приказ опорезивања мале привреде у неким земљама

У многим земљама мала привреда схваћена као производно и услужно занатство, показала се далеко отпорнијом на тешкоће међународног тржишта али и као излаз из све веће незапослености.

У САД постоји око 12 милиона предузећа мале привреде чији значај расте с обзиром на све виши технолошки развој (компјутерска техника). Порески третман делатности мале привреде је нешто другачији него у другим земљама, у том смислу што се пореске олакшице

<sup>1</sup> Закључни део Дугорочног програма економске стабилизације, Борба, Београд, јула 1983.

<sup>2</sup> У овом раду навешћемо само неке мере пореске политике коришћене за бржи развој мале привреде и то у неким капиталистичким и социјалистичким државама. За илустрацију корисно нам је послужила интересантна анкета коју је лист „Политика” објавио у јулу 1983. о порезима и малој привреди у свету.

дају не појединачним малим занатлијама већ малим предузећима, која пружају простор за запошљавање што већег броја радника.

Пореске олакшице су, често, географско-економског а не количинског карактера. На пример, тзв. порески подстицај тј. пореску олакшицу привременог или трајног карактера добиће фирма која отвори нови погон или радионицу у месту где је већа стопа незапослености. Занатски послови „класичног типа” не уживају ту врсту подршке јер је тражња за њиховим услугама мала (због широко прихваћеног система „направи сам”) али зато уживају неке друге погодности. Све формалности око отварања нове фирме су поједностављене и дозволе се добијају врло брзо. Инспекција је врло јака и строга, не само кад је у питању обављање делатности већ и извршавање пореских обавеза. Мада порески систем располаже сопственом полицијом и детективно-инспекторским апаратом као и доста строгим казнама и Американци (који важе за врло савесне у испуњавању пореских обавеза) као и остали порески обвезници, свуда у свету, сваке године, ускрате велике суме фиску на име неплаћених фискалних давања.

У Савезној Републици Немачкој посебан задатак пореског система је обезбеђење средстава како најкрупнијим концернима тако и средњим и малим предузећима, за стално јачање производне и конкурентске моћи међу водећим извозним државама у свету. Пореска регулатива је потпуна тако да обухвата и контролише сваку производну делатност. Пореска контрола је и поред свих покушаја изигравања или скривања прихода ефикасна и општра.

За разлику од других земаља у СРН појам „мале привреде” не постоји а средња и мала привреда, занатска, трговачка и услужна предузећа плаћају искључиво општински порез. Четири милиона занатлија у пола милиона радионица остварују 11% укупног привредног учинка.<sup>3</sup> Ови занатски и други мањи прерађивачки погони уживају многобројне пореске олакшице. Основни капитал (до 125.000 марака) ослобођен је од опорезивања као и приход од 70.000 марака годишње по запосленој особи. Пореске стопе за ову врсту делатности крећу се између 2% и 5%. У 1984. години одобрене су пореске олакшице у виду додатних средстава привредним предузећима за унапређење технологије, увођење иновација, повећање продуктивности и јачање конкурентске способности на светском тржишту.

Данас у Француској постоји око два милиона малих, најчешће породичних предузећа, која остварују око две трећине укупне француске националне производње. Поред подршке банака и кредитних олакшица које уживају мале фирме, њима се дају и неке пореске привилегије у циљу даље производње и очувања квалитета неких француских производа, у француској конкурентској утакмици на светском тржишту. Пореским мерама подстичу се сва она продуктивна улагања на која се, уз подршку национализованих пословних банака, одлуче мали индустријалци и власници малих и средњих предузећа. У 1983. год. мерама пореске политике дата су порес-

<sup>3</sup> Податак из „Политике” од 25. 7. 1983.

ка ослобођења одн. пореске олакшице (одлагање за период од једне до три године свих пореза власницима ових предузећа) уколико су претходно поднели доказе о ширењу производних капацитета и новим инвестирањима.<sup>4</sup> На другој страни, најновијим изменама пореског система уводи се тзв. порез на „поседовање богатства” који оптерећује пре свега поседовање „замрзнутих капитала” до одређене вредности. Мерама селективне пореске политике пружа се подршка „малима” који су продуктивни и обезбеђује се њихова заинтересованост не само у области индустрије и занатства већ и пољопривреде, да повећају производњу неког од чувених француских производа.

Захваљујући малој привреди у којој ради 50% активне радне снаге, Италија остварује свој „модел” привређивања, који јој у великој мери помаже да савлада кризу која је захватила велику индустрију у целом свету. Ова тзв. невидљива привреда обухвата десетине хиљада малих предузећа и занатских радионица а одвија се ван радног законодавства, ван домашаја званичних статистика, социјалних институција и пореских органа. Према неким подацима овај „рад на црно” у Италији износи 20% од укупног бруто националног дохотка.<sup>5</sup>

Када је у питању опорезивање тог „трећег” сектора привреде тражи се еластичнија пореска политика јер су плате и наднице посебно оптерећене порезима за разлику од обвезника са највишим приходима. С друге стране, приватни послодавци често и не пријављују своје раднике, чиме их лишавају синдикалних и других права а избегавају и пореске обавезе. Када би уредно извршавали своје пореске обавезе, када фактички не би радили илегално имали би право на финансијску стимулацију коју држава даје из посебног фонда.

Не само у Италији већ и у другим земљама и запада и истока па и код нас, буја нови феномен који у разним земљама има и разне називе: подземна економија, скривена привреда, рад на црно, економија у сенци или економија месечине. У тој привреди се привређује на начин који није друштвено организован и санкционисан и без плаћања пореза. У тој „нелегалној малој привреди” лежи велики привредни простор за запошљавање. Истиче се да националне фискалне политике нису довољно еластичне у захватању ових делатности, због чега рад на црно односи добар део зарада легалних радњи.

Однос према малој привреди и приватној иницијативи у источноевропским земљама веома је различит и креће се од потпуног одбацивања до прихватања па и подстицања те врсте делатности. За пример ћемо навести Мађарску где у последње време власти показују благонаклонан став према малој привреди. Пореска политика примењује се селективно општријим захватањем високих прихода али се притом води рачуна о стимулацији мале привреде. Порез за мале

<sup>4</sup> „Политика” од 23. 7. 1983. стр. 4

<sup>5</sup> „Политика” од 27. 7. 1983.

привреднике, нпр. оне који производе дефицитарну робу или се баве услугама које су такође дефицитарне, је низак односно пореске повластице су врло благе (нпр. за приватне таксисте, за пољопривреднике који на окућници производе робу која је од интереса за привреду).<sup>6</sup>

## 2. Мала привреда у нашем пореском систему

Мала привреда у нашој земљи обухвата самосталне занатске радње, уговорне организације удруженог рада, задруге, заснивање уговорних односа са организацијама удруженог рада и разне облике удруживања рада и средстава и пословног повезивања са организацијама удруженог рада. У овом раду размотрићемо пореску политику према самосталним занатским делатностима, с обзиром да је то данас најразвијенији облик мале привреде код нас.

Опорезивање грађана који обављају самосталну делатност, а посебно оних који порезе плаћају према стварном личном доходу, једно је од најактуелнијих питања у систему пореза грађана. Овом питању дат је и одговарајући значај у оквиру мера дугорочног програма економске стабилизације, које се односе на порезе и малу привреду.

### а) Неки проблеми у спровођењу јединствене пореске политике према самосталним занатским делатностима

Став друштва према малој привреди се мењао током нашег друштвено-економског развоја. Приватна иницијатива у малој привреди имала је већу или мању подршку у општинама, мада су у њима били и најјачи отпори развоју ових делатности, који још увек постоје у неким од њих. Разлог томе су многе негативне појаве у овој области привређивања, страх од брзог богаћења, јачања капиталистичких елемената, подривања сацијалистичких основа нашег друштва.<sup>7</sup>

На такво стање утичу у првом реду нека системска решења. Област опорезивања регулишу осам републичких и покрајинских пореских система а у оквиру њих порески системи општина. Без обзира на прихваћене и усвојене друштвене договоре о остварењу пореске политике, свака друштвено-политичка заједница спроводи „своју“ пореску политику и ту леже велике могућности за избегавање пореских обавеза и друге негативности у области личног рада. Иако се јединствено утврђују врсте, облици и подоблици пореза и њихови елементи, неке друштвено-политичке заједнице у пракси одступају од договорених и прихваћених решења, прописујући ниже стопе, дајући пореска ослобођења и олакшице, не опорезујући неке

<sup>6</sup> „Политика“ од 22. 7. 1983. стр. 4

<sup>7</sup> др Божидар Јелчић: „Недостаци досадашњег пореског система“, Порески систем у функцији економске стабилизације и унапређење служби друштвених прихода, Саветовање, Нови Сад, 21-23. 6. 1984. стр. 36

делатности или пореске предмете, све у циљу привлачења што већег броја пореских обвезника и пружања блажег пореског третмана, како би прибавиле већа новчана средства за своје буџете.

Различит третман самосталних делатности огледа се и у законима република и покрајина у погледу начина и услова обављања самосталних занатских, угоститељских и превозничких делатности. Такође често мењање прописа о опорезивању ових делатности ствара несигурност у области личног рада.

Неусклађености у пореској политици између република и општина вешто користе неки самостални привредници тако што фиктивно пријављују своју делатност у општини где су повољнији порески и други услови за обављање привредних делатности.

#### б) Опорезивање самосталних занатских делатности према позитивном пореском праву

Систем опорезивања дохотка од обављања самосталних занатских делатности и различитих облика удруживања занатлија заснива се на постојећим друштвеним договорима о усклађивању пореске политике у овој области и позитивним републичким и покрајинским законима као и одлукама општинских скупштина о порезима грађана.

Елементи који су од утицаја на ово опорезивање су избор врсте пореске основице, стопе и пореска ослобођења и олакшице.

Истиче се у пракси, да пореска политика још увек није у довољној мери стимулативна јер се многе општине не опредељују за еластичнију пореску политику према овој области привређивања. Чињеница је да још увек немамо тако изграђену пореску политику која би била у функцији дугорочног развоја мале привреде, и у том циљу се указује на значај доношења програма развоја мале привреде у општинама.

Основно опредељење изражено приликом утврђивања пореске основице од самосталног обављања занатских делатности јесте стварни лични доходак а у мањем обиму у паушалном износу. Паушално плаћање пореза предвиђено је у тачно одређеним случајевима и треба да представља изузетак. У пракси многе општине прибегавају овом начину опорезивања што одговара и пореским обвезницима (који остварују већи промет а посебно са грађанима, чиме плаћају мање пореске обавезе) и пореским органима (због једноставности поступка опорезивања).<sup>8</sup>

На тај начин нарушава се основни уставни принцип да су сви дужни да допринесе подмирењу друштвених потреба у складу са својим материјалним могућностима одн. сразмерно својој економској снази. Ако се жели бржи развој и унапређење мале при-

<sup>8</sup> У Нишу тај однос опорезивања према стварном личном доходу и у паушалном износу је уједначен тако да од 2000 занатлија, око 1000 се опорезује према реалном доходу.

вреде посебно самосталних услужних и производних делатности, мора се применити реално опорезивање одн. утврђивање стварног дохотка јер ће се у противном стварати и даље многе негативне појаве у овој области рада, а што сигурно неће у великој мери побољшати развој ових делатности.

### 1) Политика пореских стопа

Значајан елемент политике опорезивања самосталних занатлија су пореске стопе. Оне су пропорционалне али различите по врстама делатности, условима привређивања и месту где се обавља делатност. Од њиховог адекватног одн. реалног утврђивања зависи могућност за селективан приступ опорезивању занатских делатности. То значи да не треба инсистирати на униформисаности стопа већ пореска оптерећења треба прилагодити условима рада сваке средине. Према томе утврђивање диференцираних стопа у одређеним распонима, по делатностима, одговориће том захтеву.

Међутим у пракси долази до „сељења” пореских обвезника из општине где су више пореске стопе у општину са нижим стопама за одређену врсту занатских делатности. Да би се спречила ова негативна појава сматрамо да би било целисходно да се суседне општине договоре око висине пореских стопа за поједина занимања, како се не би стварале изразите разлике које имају за последицу сељење занатлија.

Политиком пореских стопа треба дакле стимулирати развој дефицитарних делатности на свом подручју (занатске и услужне делатности) а јаче опорезовати обвезнике који обављају високо акумулативне делатности. У том контексту требало би блаже опорезовати оне делатности које су неопходне, а више опорезовати оне делатности које су мање важне за задовољавање потреба грађана.<sup>9</sup>

У систем пропорционалног опорезивања личних доходака грађана, Договором о усклађивању основа пореског система из 1984. године, уводи се могућност вишег (прогресивног) опорезивања личног дохотка самосталних занатлија, изнад одређене висине.<sup>10</sup> Ова могућност предлагана је и раније у неким анализама система пореза грађана у циљу реалнијег опорезивања код самосталних делатности које имају коњуктурни карактер. Сматрамо да би овакав начин опорезивања личног рада, по пропорционалним стопама до висине просечног личног дохотока привреде републике а изнад те границе по прогресивним стопама, довео у питање даљу оправданост постојања пореза на укупан приход грађана. Проблем је у томе да ли исти доходак самосталног занатлије може бити два пута опорезован по прогресивним стопама, једном код основног опорезивања а дру-

<sup>9</sup> У Нишу за 1985. год. прописан је распон стопа од 10-25% с тим што је највиша стопа предвиђена за опорезивање самосталних угоститеља.

<sup>10</sup> Ову одредбу садржи Закон о порезима грађана Словеније из марта 1985. (измене и допуне) а на чију је иницијативу и унета у Договор о основама пореског система.

ги пут по основу укупног прихода. Повећаним пропорционалним стопама сматрамо да би се остварио бољи резултат (ефекат), јер би двоструке прогресивно опорезивање изазвало снажан отпор и евазију код ове категорије грађана, а што свакако није жељени циљ пореске политике у области личног рада.

## 2) Социјалне и економске олакшице

Сматрамо да се пореским ослобођењима и олакшицама у највећој мери може остварити селективно опорезивање самосталних занатских делатности и различитих облика удруживања са друштвеним сектором. Ови елементи опорезивања нису још увек у довољној мери искоришћени у циљу унапређења и бржег развоја самосталних делатности, нарочито кад је у питању запошљавање радника и улагање у нове и проширење постојећих капацитета.

Пореске олакшице за самосталне занатске делатности дају се из социјалних и економских разлога.

Социјалне олакшице прописане су скоро у свим општинама и углавном се дају старијим обвезницима у зависности од делатности којом се баве и ако не користе допунски рад других лица, затим у зависности од броја издржаваних чланова породице. Олакшице се дају и инвалидним особама у зависности од степена инвалидитета. Ове олакшице уживају како обвезници којима се порез утврђује према стварном личном доходу тако и „паушалисти“.

Економске олакшице у области опорезивања личног рада имају за циљ подстицање развоја ових делатности, стимулирањем запошљавања, удруживањем рада и средстава са друштвеним сектором, улагањем у сопствени развој.

С обзиром да општине по закону имају најшира овлашћења у овој области, постоје и знатне разлике у прописивању ових олакшица. Тако се у неким општинама за први пут отворену занатску радњу обвезник у потпуности ослобађа од пореза, у првој години рада, с тим што је проценат мањи за другу или трећу годину рада.<sup>11</sup>

У нашој земљи испод 10% радне снаге је запошљено у малој привреди, мада у овој области привређивања леже велике могућности запошљавања нових радника. У том циљу у неким општинама се дају олакшице у виду смањења основице или разрезаног пореза.<sup>12</sup> Процентни снижења основице се доста разликују по општинама што зависи од друштвено-економског развоја, политике запошљавања и других услова.

Општине имају право да прописују олакшице и за улагање у проширивање материјалне основе самосталних делатности зависно

<sup>11</sup> На пример, у општинама Бабушница и Алексинац, у I години ослобођење је 100%, у II години 50% а у III години рада 25%.

<sup>12</sup> У Нишу смањује се основица за 10% за сваког новозапосленог радника а највише до 50% од основице.

од износа уложених средстава и делатности, у виду снижења разрезаног пореза. Међутим није ретка појава да се не признају никаква улагања мимо амортизације.<sup>13</sup>

У циљу већег подстицања пословне и техничке сарадње мале привреде и личног рада средствима у својини грађана са удруженим радом, сматрамо да треба прописати и одређена ослобођења у области пореза на промет. Тако би општине требало да у својој пореској политици регулишу:

- ослобађање плаћања пореза на промет репродукционог материјала коопераната у извршењу производног програма из кооперације,
- ослобађање пореза на промет производних услуга и материјала за услуге одржавања основних средстава и алата које ООУР пруже својим кооперантима,
- да се кооперанти мале привреде са удруженим радом ослободе пореза за време освајања производње и технологије за нове производе или услуге.

Поред ових ослобођења требало би прописати и одређене олакшице у циљу подстицања удруживања како у оквиру делатности мале привреде тако и са удруженим радом.

## ц) Уместо закључка

У целини посматрано у политици опорезивања леже велике могућности, уз остале мере економске политике, за бржи и дугорочнији развој делатности личним радом средствима у својини грађана. Међутим, конкретне пореске мере морају се усагласити на међурепубличком нивоу, а пре свега на нивоу општина, јер се у њима оживотворује ова политика. Оквирним усаглашавањем висине пореских стопа и олакшица, створили би се услови за реалније опорезивање прихода и личних доходака које остварују радни људи у делатностима мале привреде. На тај начин пореском политиком омогућује се потпуније остваривање начела расподеле према резултатима рада уз истовремено повећање продуктивности рада и подстицање развоја појединих делатности мале привреде.

Уважавајући различит друштвено-економски развој, општине треба да се договарају о таквој пореској политици која ће оставити што мање простора за појаву негативности у овој области рада (фиктивно сељење пореских обвезника, избегавање пореских обавеза, рад на црно, незаконито повезивање приватног и друштвеног сектора). Јер, остајање само на декларативном изјашњавању у погледу политике опорезивања према самосталним занатским делатностима и даље ће имати за последицу неједнак третман личног рада и неједнакост и неравноправност положаја занатлија у оквиру пореског система.

<sup>13</sup> Саветовање о развоју мале привреде, Скупштински преглед, Београд, 27. 5. 1983.



Даље, у циљу подстицања развоја самосталних занатских делатности треба тежити ка изједначењу стопа пореза и доприноса самосталних занатлија и радника у удруженом раду, а на другој страни, пореском политиком захватити разне облике ренти (градска, путна, итд.) које омогућавају богаћење без рада.

Рестриктивном политиком у погледу оснивања нових занатских радњи, неће се спречити негативности у овој области привређивања, већ обрнуто, више занатских радњи, што више конкуренције, имаће за последицу мање шпекулација.

Пореска политика се мора тако усмерити да утиче на пореску дисциплину обвезника и јачање њиховог пореског морала а то захтева бољу организованост и ангажованост инспекцијских и других надлежних органа у општини.

*Mr Mileva Petrović,*  
*assistente à la Faculté de droit à Niš*

## LES IMPOTS ET LA PETITE ECONOMIE

— *Résumé* —

Dans le travail on traite de l'influence de la politique fiscale sur la petite économie. La première partie contient un bref aperçu concernant l'imposition de la petite économie dans quelques pays contemporains (SAD, la France, la République Fédérale de l'Allemagne, l'Italie). Dans les pays mentionnés on témoigne d'un soutien important accordé à ce domaine de l'économie dans la forme des exemptions et des allègements des impôts dont bénéficient surtout les petits artisans qui emploient un nombre plus important d'ouvriers. La seconde partie du travail analyse la politique de l'imposition de la petite économie, respectivement des activités artisanales indépendantes dans notre système. Dans la mise en oeuvre de cette politique de l'imposition on rencontre certains problèmes (réglementation non-unitaire des mesures d'imposition au niveau des républiques et des communes; changement fréquent des règles de droit fiscales).

Les impôts doivent avoir un effet stimulant sur la petite économie, au moyen de l'utilisation adéquate des mesures de la politique fiscale, et ce sont: l'assiette, le taux, les exemptions, les allègements. Nous sommes d'avis que ce but peut être réalisé dans la plus grande mesure par l'intermédiaire des exemptions et des allègements fiscaux, accordés avant tout pour des raisons économiques, afin de stimuler l'embauchage, l'ouverture d'ateliers nouveaux, l'investissement dans l'équipement et l'agrandissement de capacité. Bien des communes s'écartent dans la pratique des mesures convenues de la politique fiscale, ce qui se reflète d'une manière inégale sur la situation des artisans indépendants dans le cadre du système fiscal. D'une part, on agit d'une manière déstimulante sur certaines espèces des activités indépendantes (la fermeture des ateliers, la réduction de l'activité) et d'autre part, apparaissent des phénomènes négatifs dans ce domaine de l'économie (la soustraction des obligations fiscales, le travail noir, et d'autres). Par conséquent, dans le but d'un développement à plus long terme de la petite économie et des activités artisanales indépendantes, la politique fiscale doit être conçue et orientée de manière à concilier ces deux extrêmes.