



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
Сектор за уговарање и финансирање програма
из средстава Европске уније
МИНИСТАРСТВО ПРИВРЕДЕ

Овај пројекат финансира
Европска унија



#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

ПОДРШКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПОБОЉШАЊУ ПОСЛОВНОГ ОКРУЖЕЊА

*Порески третман самосталних предузетника
и лица која остварују додатне приходе
повременим пружањем услуга (eng. Freelancers)*



NIRAS



Јове Илића 40, 11000 Београд, Србија
Контакт телефон: +381 66 853 0009
Мејл: IBESerbia@niras.dk



Подршка Европске уније
побољшању пословног
окружења



*Ова публикација је настала уз финансијску
подршку Европске уније. Њен садржај је
искључива одговорност конзорцијума пројекта
Подршка Европске уније побољшању
пословног окружења, коју предводи Нирас
и не одражава нужно ставове Европске уније.*



ПОДРШКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПОБОЉШАЊУ ПОСЛОВНОГ ОКРУЖЕЊА

Увод

Овај извештај има задатак да, држећи се општег циља пројекта да се побољша нормативно и административно окружење за пословање у Републици Србији, обради питање пореског законодавства коме су у Србији подвргнути самостални предузетници, односно она лица која повременим пружањем услуга остварују додатне приходе (тзв. *freelancers*), те да на основу налаза спроведених истраживања пружи препоруке за повољније пореско окружење у складу за правом Европске уније, а водећи рачуна о последицама које прихватање тих препорука може имати на јавне финансије.

А. РАЗУМЕВАЊЕ ПОРЕСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА КОМЕ СУ У СРБИЈИ ПОДВРГНУТИ САМОСТАЛНИ ПРЕДУЗЕТНИЦИ, ОДНОСНО ОНА ЛИЦА КОЈА ПОВРЕМЕНИМ ПРУЖАЊЕМ УСЛУГА ОСТВАРУЈУ ДОДАТНЕ ПРИХОДЕ (тзв. *freelancers*)

Српски порески систем заснован је на архаичном целуларном приступу који подразумева да се сваки појединачни облик прихода опорезује посебним, њему намењеним пореским обликом. Другим речима, уместо једног свеобухватног пореза на доходак у Србији се нпр. зараде подвргавају порезу на зараде, приходи од самосталне делатности порезу на приходе од самосталне делатности, а приходи од капитала порезу на приходе од капитала. Коначно, ту је и последња категорија осталих других прихода којима је намењен и одговарајући порески облик (порез на остале друге приходе из чл. 85 Закона о порезу на доходак грађана¹).

Самостални предузетници, у смислу закона о Привредним друштвима², плаћају порез на приходе од самосталне делатности на оне приходе које остваре обављањем предузетничке делатности, при чему су њихови остали приходи – они приходи које остварују изван своје предузетничке делатности – подвргнути другим пореским облицима предвиђеним одредбама ЗПДГ.

ЗПДГ предвиђа два облика одређивања основице за порез на приходе од самосталне делатности и то путем паушалног одређивања пореске основице или на основу усклађене добити утврђене билансом успеха пореског обвезника. Основна идеја паушалног опорезивања је да се оно спроводи у оним случајевима где је поступак утврђивања стварне пореске основице сувише скуп и захтеван за пореског обвезника. Нажалост, од ове идеје се значајно одступило у стварности тако да је данас у српском

¹ Службени гласник Републике Србије, бр. 24/01, 80/02, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11, 93/12, 114/12, 47/13, 48/13, 108/13, 57/14, 68/14, 112/15, 113/17, 95/18 (у даљем тексту: ЗПДГ).

² Службени гласник Републике Србије, бр. [36/11](#), [99/11](#), [83/14](#) – др. закон, [5/15](#), [44/18](#), [95/18](#).



пореском окружењу препознато да је у једном броју професија могуће остварити значајне уштеде путем паушалног опорезивања, односно да се право на паушално опорезивање пружа и оним обвезницима коју су у потпуности у стању да снесу трошак утврђивања стварне основице.³

Највећи део досадашњих расправа у српском пореском окружењу које су биле усмерене према опорезивању прихода од самосталне делатности само се у одређеној мери могу повезати са циљевима овог пројекта.

На првом месту истакнут је проблем неефикасности доношења пореских решења од стране Пореске управе Републике Србије за оне обвезнике који порез плаћају на паушално утврђену основицу што за последицу има немогућност ових обвезника да средњорочно планирају своје пореске обавезе, односно да остварују одређена права која су условљена измиривањем пореских обавеза.

Међутим, овај проблем суштински је везан за техничко оспособљавање Пореске управе Републике Србије, односно за предвиђање ефикаснијих процедура и на путу је да буде решен у скорије време.⁴

Значајан проблем, поново у домену обвезника који порез плаћају на паушално утврђену основицу, су неодговарајуће утврђене висине основица које могу бити нереално ниске гледано у односу на највећи део обвезника (нпр. као у случају рачунарских услуга) или постављене тако да омогућавају значајне уштеде мањем броју обвезника (нпр. као у случају адвоката). Међутим, у овом тренутку рад у оквирима Министарства финансија по питању унапређења прописа на основу којих се утврђују висине основица за паушално опорезивања је већ у поодмаклој фази.⁵

Трећи фактор који се мора узети у обзир приликом разматрања пореског третмана самосталне делатности је изражени проблем пореске евазије који је могућ било симуловањем самосталности како би се прикрио радни однос (о чему је детаљно било речи у нашем првом извештају у оквиру овог пројекта) или путем тзв. извлачења готовине уз ниско пореско оптерећење и њено враћање *сивим* токовима у платни промет (прање новца).

³ Препорука 1.9 из Наледове Сиве књиге 11 – *Препоруке за уклањање административних препрека пословању у Србији* из 2019. године је управо и прецизирање шифара делатности за које би се могло остваривати право на паушално опорезивање.

⁴ У оквиру препоруке 1.9 из Наледове Сиве књиге 11 из 2019. године предлаже се и развој електронске услуге у оквиру које би на бази унетих података софтвер аутоматски генерисао решења и иста обвезнику достављао електронским путем што је један од начина да се реши проблем неефикасности Пореске управе у издавању решења обвезницима пореза на приходе од самосталне делатности.

⁵ Српски систем паушалног опорезивања прихода од самосталне делатности је препознат као веома архаичан услед чињенице да је везан за концепт регистроване делатности који је у привредном законодавству коначно напуштен пре више од 15 година. Другим речима, постојећи систем у себи садржи могућности за једноставно пореско планирање простим променама претежне делатности (уз законску могућност да предузетник обавља било коју делатност за коју му није потребна посебна дозвола). Поред наведеног, постоји јасна свест да се привилегија плаћања пореза на приходе од самосталне делатности на паушално утврђену основицу пружа прешироком кругу обвезника, односно да се увелико одступило од основне идеје да се овај начин опорезивања омогућава само онима који уистину нису у стању да воде пословне књиге и утврђују своју стварну добит. Стога је Министарство финансија започело рад како на унапређење критеријума за процену пореске основице у систему паушалног опорезивања, тако и на самом систему издавања решења (управо је ово био највидљивији проблем у досадашњој пракси).



На самом крају треба истаћи да су наши незванични разговори са представницима Министарства финансија потврдили да у његовим оквирима започиње рад на свеобухватној реформи српског пореског система.⁶ Услед те чињенице предлози изложени у овом извештају имају неопходну општост како би могли начелно да буду узети у обзир приликом израде нових законских решења којима би се заменио постојећи застарели систем опорезивања дохотка грађана.

Б. ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОРЕСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА КОМЕ СУ У СРБИЈИ ПОДВРГНУТИ САМОСТАЛНИ ПРЕДУЗЕТНИЦИ, ОДНОСНО ОНА ЛИЦА КОЈА ПОВРЕМЕНИМ ПРУЖАЊЕМ УСЛУГА ОСТВАРУЈУ ДОДАТНЕ ПРИХОДЕ (тзв. *freelancers*)

Истраживање које је спроведено за потребе овог пројекта довело је до осмишљавања три препоруке за унапређење пореског законодавства коме су подвргнути самостални предузетници, односно она лица која повременим пружањем услуга остварују додатне приходе (тзв. *freelancers*). Оне су усмерене ка томе да одговоре на следеће изазове:

- изражен осећај неправичности пореског система према предузетницима, из угла (не)узимања у обзир предузетникових личних околности, односно осећај да подршка државе изостаје онда када им је најпотребнија и то нарочито у погледу најугроженијих категорија обвезника (породиље, случајеви болести и сл.).
- проблем који је везан за чињеницу да у бројним делатностима обвезници немају, нарочито у првим годинама пословања, расположиве готовине како би измиривали своје пореске обавезе на месечном нивоу, и
- проблем сиве економије у случајевима када је лицу које повременим пружањем услуга остварује додатне приходе (тзв. *freelancer*) пореско оптерећење сувише високо у поређењу са стварно оствареним приходима.

1. Родносензитивни аспекти утврђивања пореске основице пореза на приходе од самосталне делатности.

Практична искуства, која су потврђена резултатима наших фокус група, показала су да поред неефикасности рада Пореске управе Републике Србије, предузетници као кључне проблеме препознају не пореске прописе, већ пре свега последице примене одредаба законодавства којим се уређује обавезно социјално осигурање. Ту се на

⁶ Српски систем опорезивања дохотка грађана је у својој основи цедуларан (годишњи порез на доходак грађана га теоријски чини мешовитим, али овај порески облик у Србији погађа мање од 1% пореских обвезника те његово постојање практично не утиче превише на основну природу српског пореског система), што значи да уместо једног свеобухватног пореза на доходак ми у Србији имамо већи број посебних пореза којима се погађају тачно одређени приходи (нпр. зараде – порез на зараде, приходи од капитала – порез на приходе од капитала, итд.) Овакав систем је једноставан за примену, али је дубоко неправичан (нпр. не омогућава признавање трошкова издржаваних чланова породице или трошкова лечења чланова домаћинства на нивоу појединачних цедуларних пореза (таква могућност постоји само на нивоу годишњег пореза на доходак грађана, који пак има мање од 30.000 обвезника), при чему је примена пореске прогресије у њему суштински неизводљива). Готово све српске Владе су у претходних 15 година барем разматрале промену постојећег система опорезивања дохотка грађана и његову замену модернијим јединственим (или донекле цедуларизованим) глобалним порезом на доходак грађана, у чијим би се оквирима барем могло разматрати увођење прогресивног опорезивања. Разговори са представницима Министарства финансија су потврдили спремност да се у Србији у наредном периоду поново започне рад на описаном послу.



првом месту истиче проблем накнада за време боловања предузетника, односно његовог социјалног обезбеђења, као и у јавности већ препознати проблем статуса предузетница трудница и породиља. Стога се као први закључак овог извештаја може навести да је када је у питању унапређење пословног окружења предузетника у Србији потребно размотрити њихово социјално обезбеђење, односно механизме који ће им омогућити одређене облике надокнаде трошкова и остваривање средстава за живот онда када су објективним околностима спречени да обављају своју делатност.

Међутим, управо на овом терену можемо да изнесемо први предлог који би и у оквиру пореске материје показао потребну дозу родне сензитивности. Наиме, статистика показује да жене по правилу зарађују мање од мушкараца, као и да успешно обављање предузетничке делатности за жене подразумева веће залагање од мушкараца имајући у виду њихову већу оптерећеност обавезама према породици и потомству. Стога би се у српско пореско право могло увести правило по коме би се основице за паушално опорезивање разликовале када су у питању мушкарци-предузетници у поређењу са женама-предузетницама, где би предузетницама биле пружене знатно мање основице, основице које би у обзир узеле претходно описане факторе. Када су у питању жене-предузетнице које порез на приходе од самосталне делатности плаћају на своју усклађену рачуноводствену добит, ту би се њима могао понудити порески кредит за родну равноправност којим би оне могле да сваке године за одређени износ умање свој порески дуг (нпр. за износ разлике између просечне годишње зараде мушкараца у Србији и просечне годишње зараде жена у Србији).

Овакав вид родносензитивних пореских норми је у потпуности у складу са одредбама Устава Србије⁷ чији чл. 21, ст. 4 изричито предвиђа да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

2. Проблем недостатка расположиве готовине

Фокус групе које смо организовали у оквирима овог пројекта, али и практична искуства показала су да је код опорезивања предузетника изражен проблем расположиве готовине како би измиривали своје пореске обавезе на месечном нивоу, при чему се овај проблем нарочито јавља у првој години пословања код обвезника који порез плаћају на паушално утврђену основицу.

Наиме, када су у питању новооснована привредна друштва она имају могућност да током прве године пословања избегну аконтационо плаћање пореза на добит уколико приликом подношења пореске пријаве у време самог оснивања процене да у првој години неће остварити опорезиву добит. Оваква могућност није предвиђена у случају предузетника која порез на приходе од самосталне делатности плаћају на паушално утврђену основицу и стога их ставља у доста неповољну позицију да морају да обезбеде средства за плаћање пореза, односно доприноса за обавезно социјално осигурање независно од тога да ли имају или немају прихода од обављања самосталне делатности.

Пружање могућности и предузетницима *паушалцима* да имају могућност да им у првој години пословања дажбинско оптерећење буде ограничено на оно које је последица

⁷ Службени гласник Републике Србије, бр. 98/06.



примене минималне основице доприноса за обавезно социјално осигурање би могло да има значајан подстицајни ефекат на оне које желе да се опробају у предузетничким водама.

3. Проблем сиве економије у случајевима када је лицу које повременим пружањем услуга остварује додатне приходе (тзв. *freelancer*) пореско оптерећење сувише високо у поређењу са стварно оствареним приходима

Детаљни разговори који су за потребе овог пројекта обављени са представницима Министарства финансија указали су на веома изражену бојазан да би увођење било каквих посебних *de minimis* решења код опорезивања прихода од самосталне делатности отворило веома широка врата пореској евазији, при чему Пореска управа са садашњим кадровским потенцијалом не би била у стању да оваквим изазовима одговори на одговарајући начин.

Примера за то је много, али би један веома једноставан могао да илуструје све потенцијалне опасности:

Претпоставимо да се систем паушалног опорезивања замени оним где би се порез наплаћивао према оствареним приходима. Код великог броја делатности оваква промена би непосредно подстакла прелазак на сиве токове тј. на наплату у готовини, јер би се на тај начин могао постићи ефекат додатног смањења пореског оптерећења и то чак испод онога коме се они подвргавају у режиму паушалног опорезивања. Оваква опасност је посебно присутна код оних професија које непосредно пружају услуге или продају добра физичким лицима, односно чији модел пословања омогућава једноставан приступ готовини.

Ограничавање одређених модела опорезивања само на одређене делатности би такође отворило нерешиве проблеме контроле, имајући у виду чињеницу да у Србији на више стотина хиљада предузетника од којих су преко сто хиљада „паушалци“ долази мање од 500 инспектора теренске контроле који своје време и пажњу морају да расподеле и на остатак српских пореских обвезника (Србија има укупно мање од 500 инспектора теренске контроле у Пореској управи, при чему се очекује да услед одласка у старосну пензију њихов број драстично опадне у наредном периоду).

Међутим, у једној области се јавља могућност да се обвезницима омогући да своје пословање усагласе са постојећим прописима уз што је мање могуће трошкове, а да се држави, односно њеним фондовима обавезног социјалног осигурања, истовремено обезбеде додатни приходи.

Наиме, значајан број људи у Србији уз приходе из радног односа, остварује додатне приходе повременим пружањем услуга, при чему најчешће те приходе нити пријављује, нити на њих држави плаћа било какве порезе или доприносе за обавезно социјално осигурање. С друге стране њима је потпуно неприхватљиво да се региструју као предузетници и то из простог разлога што српски систем опорезивања прихода од обављања самосталне делатности не препознаје предузетника који се својом делатношћу бави само у ограниченом временском периоду – у оном времену које му преостане пошто заврши своје редовно радно време. Наиме, овакво лице би регистрацијом свог предузетништва дошло у ситуацију да држави плаћа порез на



основицу за коју се претпоставља да би оно могло да је оствари уколико би се искључиво бавило својом предузетничком делатношћу, док би у стварности оно само мањи део свог времена посвећивало овим активностима, с обзиром на то да је већ у радном односу. Уколико се, пак, не би регистровало као предузетник, оно би било дужно да плати порез на овако остварене приходе по стопи од 16% (ефективна стопа пореза на остале друге приходе)⁸, као и доприносе за обавезно пензијско и инвалидско осигурање (лица која су већ социјално сигурна као запослени у случају остваривања осталих прихода плаћају само доприносе за пензијско и инвалидско осигурање).

Неким од ових лица неисплативост стицања предузетничког статуса ускраћује могућност да даље развијају своје пословање и стичу нове клијенте, док се код других јавља озбиљно питање шта чинити у случају да државни органи успеју да их приморају да се региструју као предузетници, где се као избор јавља и престанак обављања посла, што може да значајно допринесе порасту сиромаштва у земљи.

Имајући у виду све изазове везане за могућу пореску евазију, предлог који овде износимо односи се само на оне будуће регистроване предузетнике који остварују највише до 900.000 динара прихода на годишњем нивоу (лимит је одређен на основу просечне бруто зараде на нивоу Србије), а који су истовремено и запослени.

Ова правила би се примењивала само на предузетнике регистроване под одређеном шифром делатности (по правилу 5. група – консултанти, графички дизајн и сл.), што је у основи анти-евазиона мера (слично као тренутно важеће правило да маркетиншке агенције не могу да буду предузетници паушалци).

Они би имали могућност да им се порез на приходе од самосталне делатности утврђује у симболичном износу од 1.000 динара месечно (12.000 динара годишње), при чему би плаћали искључиво доприносе за ПИО на основицу које је једнака 30% минималне основице (око 2,6 хиљада динара месечно, тј. 32 хиљаде годишње). Укупно оптерећење би им износило 44 хиљаде динара годишње, а оно би се могло измиривати у 4 рате, односно порези и доприноси за обавезно социјално осигурање би се могли плаћати на тромесечном нивоу.

Обвезник би право на овакав вид опорезивања имао само у случају да је у радном односу, односно престанком радног односа он би морао да пређе на општи режим опорезивања, уз пружање прелазног периода по престанку радног односа, а за време незапослености, од нпр. шест месеци, под условом да је радни однос који је прекинут трајао најмање годину дана и да у погледу тог радног односа не постоје било каква пореска дуговања.

На овај начин би се значајном броју људи у Србији омогућило да своје приходе остварују на законит начин, да се њихови увећани приходи препознају за потребе нпр. добијања кредита или да имају могућност да услуге под повољнијим условима пружају и правним лицима, а да Србија прикупи оне пореске приходе (као и приходе по основу

⁸ Према чл. 85, ст. 3 ЗПДГ основицу пореза на остале друге приходе код прихода који се остварују по основу уговора о делу чини бруто приход умањен за 20% нормираних трошкова. На тако утврђену основицу коју чини 80% бруто прихода примењује се номинална пореска стопа од 20%, што води ефективном оптерећењу (ефективној стопи) од 16% посматрано у односу на укупне бруто приходе.



доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање) које у овом тренутку не остварује.

Примера ради, претпоставимо да неко лице које је запослено успева да повременим пружањем услуга на тржишту оствари додатних 15.000 динара месечних прихода (отприлике 125 ЕУР). Према предложеном моделу овакав приход би био оптерећен са 3.600 динара, односно укупно фискално оптерећење износи 24%, што је значајно повољније од оног оптерећења које би се појавило у случају плаћања пореза на остале друге приходе и доприноса за обавезно пензионо и инвалидско осигурање (око 34%). Оптерећење се изједначава у случају месечних прихода од 10.500 динара (отприлике 90 ЕУР), а како приходи расту оно пада. Примера ради у случају месечних додатних прихода од 30.000 динара (отприлике 250 ЕУР), предложени модел нуди готово три пута мање оптерећење (12%) од оног које би се постигло применом постојећих прописа којима се опорезују остали други приходи.