

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА

ИЗВЕШТАЈ О ПОРЕСКИМ
РАСХОДИМА
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

за 2024. годину

Београд, 2026.

САДРЖАЈ

Листа скраћеница.....	3
Резиме	4
Увод.....	5
Референтни порески систем	6
Алати за процену пореских расхода	6
Процена вредности пореских расхода	7
Порез на доходак грађана	7
Порез на добит правних лица.....	12
Порез на додатну вредност	15
Ограничења процена	19
Закључак.....	19

Листа скраћеница

АПД	Анкета о потрошњи домаћинстава
БДП	бруто домаћи производ
ИР	истраживање и развој
ММФ	Међународни монетарни фонд
НБС	Народна банка Србије
ПДВ	порез на додату вредност
ПДГ	порез на доходак грађана
ПДПЛ	порез на добит правних лица
ПУ	Пореска управа Републике Србије
РЗС	Републички завод за статистику
РСД	српски динар
ТПУ	табеле понуде и употребе
УППР	унапред припремљени план реорганизације
CHF	швајцарски франак
IP Box	повлашћени порески режим за приходе од коришћења права интелектуалне својине

Резиме

Ово је први извештај о пореским расходима Републике Србије. Порески расходи представљају приходе које држава није остварила услед повлашћеног пореског третмана појединих категорија обвезника, врста дохотка или привредних активности — у облику ослобођења, одбитака, пореских кредита, снижених стопа или одлагања плаћања пореза. Њиховим систематским исказивањем буџетски трошак мера које се спроводе кроз порески систем постаје видљив и упоредив са директним јавним расходима, чиме се унапређују транспарентност и одговорност у управљању јавним финансијама. Правни основ за идентификовање и процену пореских расхода садржан је у члану 2. Закона о буџетском систему, а методолошка и аналитичка основа извештаја развијена је у сарадњи са Одељењем за фискалне послове Међународног монетарног фонда током мисија техничке помоћи 2025. и 2026. године.

Извештај обухвата три најзначајнија пореска облика — порез на доходак грађана, порез на добит правних лица и порез на додату вредност — који заједно чине више од 70% укупних пореских прихода. Порески расходи процењени су методом изгубљених прихода, поређењем прихода према важећем систему са приходима који би били остварени у дефинисаном референтном пореском систему, применом микросимулационих модела за ПДГ и ПДПЛ, односно симулационог модела заснованог на табелама понуде и употребе и Анкети о потрошњи домаћинства за ПДВ.

Укупни порески расходи по основу три анализирана пореза у 2024. години процењени су на 289,4 милијарде динара, односно око 3% БДП-а и 12,7% укупних пореских прихода (без доприноса за обавезно социјално осигурање). Ради поређења, тај износ је већи од укупних субвенција исплаћених из буџета сектора државе (2,4% БДП-а) и приближно једнак издвајањима за социјалну помоћ и остале трансфере домаћинствима (3% БДП-а) у истој години.

Највећи део пореских расхода односи се на ПДВ — 178,4 милијарде динара, односно 1,83% БДП-а и 18,7% прихода од овог пореза. Око три четвртине тог износа последица је примене снижене стопе, при чему само снижена стопа на храну и безалкохолна пића чини близу половине укупних пореских расхода код ПДВ-а. Порески расходи код ПДГ-а износе близу 73 милијарде динара (0,75% БДП-а), а далеко највећи појединачни расход је општи неопорезиви износ зараде од 62,2 милијарде динара. Код ПДПЛ-а порески расходи износе 38,1 милијарду динара (0,39% БДП-а) и изразито су концентрисани: десетогодишње пореско ослобођење за велика улагања из члана 50а чини око 71% укупног износа и користи га свега око 150 привредних друштава.

Процене не обухватају све идентификоване пореске расходе. За део одредаба, пре свега код ПДГ-а, одговарајући административни или статистички подаци нису били доступни, па приказани резултати представљају доњу границу стварног обима пореских расхода. Процене су засноване на претпоставци непромењеног понашања обвезника и израђене су независно за сваку меру, због чега њихов збир не одговара нужно ефекту истовременог укидања свих погодности.

У наредном периоду Министарство финансија ће радити на институционализацији годишњег извештавања о пореским расходима и његовом укључивању у буџетски процес и буџетску документацију. Приоритети су унапређење доступности података у сарадњи са Пореском управом и Републичким заводом за статистику, проширење обухвата процена и даље

усавршавање методологије, како би се обезбедиле поуздане и временски упоредиве процене као основа за оцену ефикасности и оправданости пореских подстицаја.

Увод

Порески расходи представљају смањење државних прихода услед повлашћеног пореског третмана одређених група пореских обвезника, врста дохотка или конкретних привредних активности. Порески расходи могу бити привремени или трајни и могу имати различите облике, као што су ослобођења (односно изузимања из пореске основице), одбици (износи који се одузимају од пореске основице пре примене пореске стопе или стопа), порески кредити (износи који се одузимају од пореске обавезе), олакшице у погледу пореске стопе (снижене стопе) или одлагање плаћања пореза.

Циљеви политике могу се остваривати непосредним јавним расходима или посредно, путем пореских расхода — односно њиховом комбинацијом. Порески расходи су обично изложени мањој контроли него програми директних буџетских расхода, осим када постоје посебна правила за њихово утврђивање, квантификовање и оцењивање друштвено-економских последица. Стога је важно да се приходни и економски ефекти пореских расхода концептуално укључе у буџетски процес. Основни циљ извештавања о пореским расходима јесте унапређење транспарентности и одговорности у јавним финансијама, као и подвргавање пореских расхода истој контроли која се примењује на програме расхода и друге прописе. Тиме би се омогућила процена да ли се циљеви одређене политике могу боље остварити пореским олакшицама или непосредним јавним расходима.

Правни основ за идентификовање и процену пореских расхода садржан је у члану 2. Закона о буџетском систему Републике Србије, којим су порески расходи дефинисани као приходи које Република Србија није остварила по основу пореза, такси, накнада и других дажбина утврђених законом, а као резултат коришћења пореских ослобођења, олакшица, умањења или изузећа. У складу са наведеном дефиницијом, процена пореских расхода представља квантификовање буџетских прихода који нису наплаћени услед примене посебних пореских погодности у односу на референтни порески систем.

Први извештај о пореским расходима обухвата процене пореских расхода по основу три кључна пореза у пореском систему Србије: порез на доходак грађана (ПДГ), порез на добит правних лица (ПДПЛ) и порез на додату вредност (ПДВ). Ови порези заједно су чинили више од 70% укупних пореских прихода у 2024. години¹. Прве процене пореских расхода у Републици Србији израђене су у оквиру мисија техничке помоћи ММФ-а током 2025. и 2026. године. У оквиру прве мисије дефинисан је референтни порески систем за ПДГ, ПДПЛ и ПДВ, идентификовани су порески расходи и развијени модели за њихову процену. Друга мисија била је усмерена на унапређење и операционализацију алата за процену пореских расхода кроз додатни развој модела, валидацију резултата, обуке запослених и јачање институционалних капацитета за редовно извештавање и анализу пореске политике. На тај начин успостављена је

¹За потребе ове анализе користе се укупни порески приходи сектора државе, без доприноса за обавезно социјално осигурање.

одржива методолошка и институционална основа за израду првог извештаја о пореским расходима.

Референтни порески систем

При процени пореских расхода полази се од дефинисаног референтног пореског система који је усклађен са одређеним дугорочним „идеалним“ пореским системом, заснованим на пажљивом одмеравању кључних циљева пореске политике, уз дати циљ у погледу прихода: неутралности, правичности, ефикасности и једноставности.

Референтни оквир је ограничен на кључне карактеристике главних пореза, односно на стандардне стопе и што ширу пореску основицу. У складу са тим начелом, референтни порески систем треба изабрати тако да из њега буду искључене готово све пореске одредбе које фаворизују одређене или уске групе или привредне делатности. Искључивањем таквих одредаба из референтног пореског система обезбеђује се да њихов трошак буде процењен и приказан у извештају о пореским расходима. Оне остају искључене из референтног система чак и када постоје докази да порески расходи доприносе остваривању циљева креатора политике.

Алати за процену пореских расхода

За процену пореских расхода код ПДГ-а коришћен је **статички микросимулациони модел** заснован на административним подацима Пореске управе и статистичким подацима Републичког завода за статистику. Модел обрачунава пореске обавезе за сваког пореског обвезника према важећим правилима, а затим израчунава хипотетичку обавезу у сценарију без одређене пореске олакшице. Пошто микроподаци за порез по одбитку нису били доступни, развијена је синтетичка расподела дохотка на основу података о зарадама и пријавама годишњег пореза на доходак. Предност модела је што омогућава прецизну процену изгубљених прихода и анализу расподеле користи по доходовним групама, уз уважавање међусобног дејства неопорезивог износа, одбитка, пореских кредита и годишњег пореза на доходак.

За процену пореских расхода код пореза на добит правних лица (ПДПЛ) успостављен је микросимулациони модел заснован на анонимизованим подацима из пореских пријава на нивоу појединачних привредних друштава. Модел разликује пореске кредите, додатне пореске одбитке и ослобођене приходе, при чему се порески кредити непосредно евидентирају као порески расходи, док се код одбитка и ослобођења вредност пореског расхода процењује применом референтне стопе пореза на добит на одговарајућу пореску основицу. Овакав приступ омогућава поуздану процену фискалног трошка појединачних пореских подстицаја и анализу њихове секторске расподеле, што представља значајну основу за оцену ефикасности постојећих подстицајних мера.

Процена пореских расхода код пореза на додату вредност (ПДВ) заснива се на макроекономском симулационом моделу који интегрише податке из табела понуде и употребе Републике Србије и Анкете о потрошњи домаћинстава Републичког завода за статистику. Модел повезује категорије производа и услуга са њиховим законски прописаним пореским третманом (стандардна стопа, снижена стопа или ослобођење) и омогућава поређење прихода остварених према важећем систему са приходима који би били остварени у референтном систему заснованом на јединственој стопи ПДВ-а. На основу ове разлике процењује се вредност пореских расхода насталих услед примене снижених стопа и пореских ослобођења. Модел такође

омогућава анализу расподеле користи од пореских олакшица међу различитим групама домаћинстава и врстама производа, чиме доприноси оцени њихове фискалне и дистрибутивне оправданости.

Процена вредности пореских расхода

Износ пореског расхода мери се проценом изгубљених прихода у односу на утврђени референтни порески систем. У извештају је примењена методологија изгубљених прихода (revenue forgone approach), која представља међународно најраспрострањенији приступ за квантификовање пореских расхода и заснива се на процени додатних прихода који би били остварени у одсуству конкретне пореске погодности. Процене дакле представљају додатне пореске приходе који би били наплаћени да одређена мера не постоји, уз претпоставку да њено укидање не мења понашање пореских обвезника.

Укупни порески расходи по основу три најзначајнија пореска облика износе око 3% БДП-а, док у укупним пореским приходима (без доприноса за обавезно социјално осигурање) чине 12,7%. Порески расходи, процењени на основу података из 2024. године, били су већи од укупних субвенција исплаћених из буџета сектора државе (2,4% БДП-а) и једнаки социјалној помоћи и осталим трансферима домаћинствима (3% БДП-а) у тој години.

Табела 1. Укупни порески расходи

Порески облик	Милиони РСД	% БДП-а	% прихода одговарајућег пореског прихода	% укупних пореских прихода
Порез на доходак грађана (2024)	72.950	0,75	18,1	3,2
Порез на добит правних лица (2024)	38.106	0,39	12,8	1,7
Порез на додату вредност (2024)	178.391	1,83	18,7	7,9
Укупно	289.447	3,0	—	12,7

Извори: Министарство финансија Републике Србије; Републички завод за статистику.

Порез на доходак грађана

У Србији се примењује цедуларни порез на доходак, допуњен годишњим порезом на доходак. Овај систем има две главне компоненте:

Физичка лица плаћају порез на следећих седам категорија дохотка, од којих се свака опорезује различитом пропорционалном стопом: доходак од запослења, доходак од самосталне делатности, приход од издавања непокретности, приход од капитала (осим прихода од издавања непокретности), приход од ауторских и сродних права, приход из других извора — категорија која обухвата сваки приход који не припада некој од претходних шест категорија — и капитални добитак.

- Порез по одбитку обрачунава се и плаћа на извору за следеће категорије: доходак од запослења; приход од издавања непокретности када је исплатилац правно лице или

предузетник; приход од капитала; приход од ауторских и сродних права; и одређене друге врсте прихода.

- Порески обвезници углавном сами обрачунавају и пријављују пореске обавезе, у различитим роковима прописаним Законом о порезу на доходак грађана, за следеће категорије: приход од самосталне делатности, приход примљен од физичких лица, приход из иностранства и капитални добитак.
- Под прописаним условима, порески обвезници дужни су да једном годишње поднесу пријаву за годишњи порез на доходак.

Поред цедуларних пореза, једном годишње се плаћа годишњи порез на доходак обједињен на нивоу физичког лица, осим капиталног добитка и других прихода од капитала. Годишњи порез на доходак се плаћа по стопи од 10% на износ опорезивих прихода изнад троструке до шестороструке просечне годишње зараде, а по стопи од 15% на део опорезивих прихода који превазилазе наведени износ. Пореска основица се умањује за 40% просечне годишње зараде за пореског обвезника, увећано за 15% за сваког издржаваног члана породице, с тим да овај износ одбитка не може бити виши од 50% дохотка за опорезивање.

Доходак од запослења једина је категорија на коју се примењује основни месечни неопорезиви износ од 25.000 РСД у 2024. години. Доходак изнад неопорезивог износа опорезује се пропорционалном стопом од 10%. Приход од самосталне делатности такође се опорезује по стопи од 10%, а утврђује се према рачуноводственим правилима, уз одређена усклађивања за пореске сврхе и према правилима која се примењују и код ПДПЛ-а. Одређена лица која обављају самосталну делатност и остварују промет мањи од 6 милиона РСД могу бити паушално опорезована. У том режиму приход се најпре утврђује према просечним зарадама у различитим деловима земље, које се затим коригују коефицијентом делатности, а добијени резултат множи се пропорционалном пореском стопом од 10%.

Табела 2. Референтни систем за порез на доходак грађана

Категорија	Важећи Закон о ПДГ-у	Предложени референтни систем ПДГ-а	Примери пореских расхода код ПДГ-а
Цедуларни порези			
Доходак од запослења	Примењује се месечно. Неопорезиви цензус; 10% на доходак изнад тог износа.	Стопе из важећег закона на сав доходак од запослења. Поједина ослобођења из члана 18. могу се, ради поједностављења, сматрати делом референтног система. Ослобођења из члана 20. такође су део референтног система јер су уређена међународним билатералним или мултилатералним конвенцијама.	Већина ослобођења прописана је чланом 18. Подстицаји у вези са запошљавањем, обрачунати према показатељима повећања запослености у одређеном периоду, као на пример у чл. 21д и 21г. Ослобођења за расходе за ИР заснована на проценту пореске обавезе, као у члану 21и.
Приход од самосталне делатности	10% на нето приход обрачунат према стварним приходима и расходима или према паушално утврђеном приходу.	Стопа из важећег закона на сав приход. Паушални режим сматра се делом референтног система ради поједностављења.	Сви порески подстицаји из члана 39, који прате подстицаје код ПДПЛ-а и представљају умањење пореске основице или пореске

Категорија	Важећи Закон о ПДГ-у	Предложени референтни систем ПДГ-а	Примери пореских расхода код ПДГ-а
			обавезе усмерено на улагања и/или запошљавање.
Приход од издавања земљишта, стамбених и пословних непокретности	20% на нето приход, обрачунат као стварни приход умањен за нормиране трошкове.	Стопа из важећег закона на сав приход од издавања, без изузетака.	У прописима о ПДГ-у нису пронађени порески расходи.
Приход од капитала: камата, дивиденде и расподела добити из отворених фондова	15% на расподељени износ.	Стопа из важећег закона на сав приход, без изузетака.	Ослобођење камате на штедњу и обвезнице које издају Република Србија, јединице локалне самоуправе и Народна банка Србије (члан 65).
Приход од ауторских и сродних права	20% на нето приход обрачунат као стварни приход умањен за стварне или нормиране трошкове утврђене као проценат прихода.	Стопа из важећег закона на сав приход од ауторских права, без изузетака. Ако се за утврђивање нето прихода користе нормирани трошкови, они се ради поједностављења сматрају делом референтног система.	У прописима о ПДГ-у нису пронађени порески расходи.
Приход из других извора који није обухваћен претходним категоријама — нпр. добици од игара на срећу	Углавном 20% на нето приход, обрачунат као стварни приход умањен за нормирани трошак утврђен као проценат прихода. Исплате из осигурања опорезују се по стопи од 15%, а поморци по стопи од 10%.	20% на сав приход из других извора, без изузетака.	Снижене стопе за исплате из осигурања и поморце из члана 86.
Капитални добитак	15% на износ оствареног капиталног добитка умањен за остварене капиталне губитке. Капитални губици могу се преносити пет година.	Стопа из важећег закона на сав нето капитални добитак, без изузетака. Пренос капиталних губитака део је референтног система: могућност пребијања губитака са будућим добицима структурно је обележје пореског система којим се обезбеђује симетрично опорезивање добитака и губитака током времена.	Члан 72а: капитални добици или губици не утврђују се у одређеним случајевима, укључујући наслеђивање, преносе између блиских чланова породице, преносе повезане са разводом, дужничке хартије од вредности јавног сектора, имовину држану најмање десет година и квалификоване реорганизације привредних друштава. Члан 79: капитални добитак од продаје непокретности ослобођен је када се приход реинвестира у прописаном року. Члан 79а: 50% капиталног добитка од дигиталне имовине ослобођено је када се у прописаном року реинвестира у квалификована привредна друштва у Србији или домаће инвестиционе фондове. Члан 79б: капитални добитак је

Категорија	Важећи Закон о ПДГ-у	Предложени референтни систем ПДГ-а	Примери пореских расхода код ПДГ-а
			ослобођен када се одговарајућа имовинска права у целини унесу као неновчани улог у капитал резидентног привредног друштва, уз обавезу држања удела две године. Члан 80: примењује се сразмерни порески кредит када се само део прихода од продаје непокретности или дигиталне имовине реинвестира за прописане намене.
Годишњи порез на доходак	Пореску основицу чини збир свих претходно наведених прихода, осим капиталних добитака и других прихода од капитала, умањен за порезе и доприносе за обавезно социјално осигурање плаћене у цедуларном режиму, када је применљиво. За утврђивање опорезивог дохотка примењују се одбици изражени као проценат просечне годишње зараде у Србији. Стопа од 10% примењује се на опорезиви доходак између троструке и шестоструке просечне зараде, а 15% на доходак изнад шестоструке просечне зараде.	Стопе из важећег закона на сав доходак који подлеже годишњем додатном порезу.	Порески обвезници млађи од 40 година могу да умање годишњи опорезиви доходак за износ једнак трима просечним годишњим зарадама (члан 87). Одбици износе 40% просечне годишње зараде у Србији, уз додатних 15% просечне годишње зараде за сваког издржаваног члана породице (члан 88), с тим да не могу бити виши од 50% дохотка за опорезивање.

Извор: Министарство финансија Републике Србије.

Фискални трошак пореских расхода код ПДГ-а процењен је на основу административних података из пореских пријава Пореске управе и статистичких података РЗС-а о дохотку. Укупно је квантификовано 11 од 28 утврђених пореских расхода код ПДГ-а. Порески расходи код ПДГ-а у 2024. години износили су близу 73 млрд РСД, односно 18,1% прихода од ПДГ-а и 0,75% БДП-а. Далеко највећи порески расход јесте општи неопорезиви износ за зараде у цедуларном режиму — 25.000 РСД месечно — који је износио 62,2 млрд РСД, односно 0,64% БДП-а. Следе порески расходи у режиму годишњег додатног пореза, у износу од 6,7 млрд динара, односно 0,07% БДП-а.

Поред већ утврђених пореских расхода, могло би се размотрити да се и могућност одбијања пореза плаћеног у цедуларном режиму при обрачуну годишњег пореза класификује као порески расход у оквиру пореза на доходак грађана. Прогресивне стопе годишњег пореза на доходак примењују се само на доходак изнад троструке просечне годишње зараде, али систем истовремено омогућава обвезницима да порез који је већ плаћен на цедуларни доходак одбију од основице за годишњи порез на доходак. Тиме се ефективно умањује терет годишњег пореза на доходак за лица са значајним цедуларним дохотком, па овај механизам функционише као

повлашћени порески третман, чија вредност за обвезника зависи од граничне стопе додатног пореза која се на њега примењује. С обзиром на то, могућност одбијања цедуларних пореза концептуално се може посматрати као порески расход, мада је при овој анализи третиран као део референтног система и није укључен у укупан исказани износ. Фискални трошак ове одредбе процењен је на 3,5 млрд РСД у 2024. години.

Табела 3. Порески расходи код пореза на доходак грађана, 2024.

Редни бр.	Члан	Опис	У мил. динара	У % БДП-а
1	Члан 15а	Општи неопорезиви износ од 25.000 РСД месечно у 2024. години (28.423 РСД месечно у 2025)	62.180	0,64
2	Члан 87	Обвезници млађи од 40 година могу умањити годишњи опорезиви доходак за износ једнак трострукој просечној годишњој заради	1.266	0,01
3	Члан 88	Одбитак у висини 40% просечне годишње зараде	1.194	0,01
4	Члан 88	Одбитак у висини 15% просечне годишње зараде по издржаваном члану породице (највише четири члана)	402	0,00
5	Члан 89а	Порески кредит за улагање у алтернативни инвестициони фонд / куповину инвестиционе јединице алтернативног инвестиционог фонда (у режиму годишњег пореза)	3.851	0,04
6	Члан 15в	Умањење основице пореза и доприноса до 70% за запосленог новонастањеног обвезника током пет година	1.831	0,02
7	Члан 21г	Ослобођење од плаћања пореза на зараду лица са инвалидитетом током три године	288	0,00
8	Члан 21д	Повраћај 75% пореза на зараду новозапосленог лица исплаћену закључно са 31. децембром 2025.	9	0,00
9	Члан 21е	Ослобођење од пореза на зараде и доприноса оснивача запослених у новооснованом привредном друштву које обавља иновациону делатност	763	0,01
10	Члан 21и	Олакшице за зараде за лица ангажована на пословима истраживања и развоја, сазмерно проценту ангажовања на овим пословима (обично 70%)	591	0,01
11	Члан 21з	Умањење пореза и доприноса до 70% за зараде новозапослених лица, исплаћене закључно са 31. децембром 2025.	575	0,01
12	Члан 39	Сви порески подстицаји из члана 39, који прате подстицаје код ПДПЛ-а и представљају умањења пореске основице или пореске обавезе усмерена на улагања и/или запошљавање	—	—
13	Члан 80	Сразмерно умањење пореске обавезе када обвезник, у смислу члана 79, само део средстава остварених продајом непокретности уложи у решавање стамбеног питања, односно када само део средстава остварених продајом дигиталне имовине уложи у основни капитал привредног друштва или инвестиционог фонда у смислу члана 79а	н.п.	н.п.
14	Члан 9	Различита ослобођења за одређене врсте прихода	н.п.	н.п.
15	Члан 18	Различита ослобођења за одређене накнаде по основу запослења	н.п.	н.п.
16	Члан 21а	Ослобођење за премије здравственог осигурања	н.п.	н.п.
17	Члан 21а	Ослобођење за доприносе у добровољни пензијски фонд	н.п.	н.п.

Редни бр.	Члан	Опис	У мил. динара	У % БДП-а
18	Члан 65	Ослобођење за камату на штедњу и обвезнице које је издала Република Србија	н.п.	н.п.
19	Члан 65	Ослобођење за приход од штедње и других депозита у динарима	н.п.	н.п.
20	Члан 83	Порез на добитке од игара на срећу не плаћа се на: 1) појединачно остварен добитак до 137.941 РСД; 2) добитке од посебних игара на срећу, укључујући посебне игре које се приређују путем електронских средстава комуникације, у смислу закона којим се уређују игре на срећу	н.п.	н.п.
21	Члан 18а	Ослобођење од пореза на доходак за рекреативне активности	н.п.	н.п.
22	Члан 79б	Ослобођење при уносу ауторских и сродних права и права индустријске својине у капитал привредног друштва	н.п.	н.п.
23	Члан 85	Ослобођење за награде и друга слична давања физичким лицима која нису запослена код исплатиоца, а произлазе из рада или другог доприноса делатности исплатиоца, у износу већем од 17.933 РСД годишње, оствареном код једног исплатиоца	н.п.	н.п.
24	Члан 86	Снижене стопе за исплате по основу осигурања и за поморце	н.п.	н.п.
25	Члан 72а	Ослобођења од пореза на капитални добитак	н.п.	н.п.
26	Члан 79	Ослобођење од пореза на капитални добитак остварен продајом непокретности, када су средства уложена у решавање стамбеног питања	н.п.	н.п.
27	Члан 79а	Ослобођење од пореза на капитални добитак остварен продајом дигиталне имовине, када су средства уложена у капитал привредног друштва или инвестиционог фонда	н.п.	н.п.
		Укупно	72.950	0,75

н.п. = није процењено због недоступности података; — = порески расход није коришћен, односно није исказан посебно.

Извор: Министарство финансија Републике Србије.

Порез на добит правних лица

Код стандардног пореза на добит правних лица, референтни систем заснива се на важећем порезу на добит по стандардној стопи од 15%, без пореских олакшица осим за уобичајене пословне расходе. Они, између осталог, обухватају исплаћене трошкове рада и бонусе, економску амортизацију капиталних издатака², расходе по основу камате и резервисања за губитке. Пренос пореских губитака³ такође је део референтног система јер обезбеђује симетричан третман добити и губитака, без обзира на период преноса. Добит се мери према обрачунском начелу признавања прихода и расхода, као што је случај у Србији и уобичајено је за стандардни ПДПЛ широм света.

²У Србији не постоји убрзана амортизација каква се среће у другим земљама. Ако би пореска амортизација, обрачуната по законској стопи, била виша од рачуноводствене, признаје се само рачуноводствена амортизација — односно за пореске сврхе не може се признати износ виши од рачуноводствене амортизације. Тиме је свако „убрзавање“ фактички ограничено.

³У Србији пет година.

Правила против избегавања пореза, чија је сврха да ограниче злоупотребе путем увећавања расхода или умањивања прихода, у целини су део референтног система, чак и када у појединим случајевима утичу на понашање које би иначе било уобичајено пословно понашање. Разлог је то што се ова правила, иако могу имати и стварне економске ефекте, првенствено усвајају ради унапређења поштовања пореских прописа или ограничавања њиховог непоштовања. Због тога су предмет анализе јаз у поштовању пореских прописа, а не јаз пореских расхода који произлази из пореске политике.⁴

Билатерални и мултилатерални порески уговори, којима се, између осталог, обично снижавају стопе пореза по одбитку и уређује расподела пореске основице између Србије и њених уговорних партнера, такође се сматрају делом референтног система. Земље такве уговоре закључују са намером да остану на снази дугорочно, а једна уговорна страна их заиста ретко отказује. Важна улога ових уговора јесте избегавање двоструког опорезивања истог дохотка у две државе уговорнице. Делом *референтног пореског система* сматрају се и једностарана решења домаћег права за откалњање двоструког опорезивања – порески кредит за добит сталне пословне јединице у иностранству из члана 51. и посредни порески кредит за међукомпанијске дивиденде из члана 52. и 53. као и кредити из члана 53а и 53б Закона.

Коначно, - изузимање дивиденди и удела у добити које резидентни обвезник оствари од другог резидентног обвезника, из члана 25. став 1. Закона, укључено је у референтни порески систем ПДПЛ-а. Као и третман према међународним пореским уговорима, ово ослобођење — често названо ослобођењем по основу учешћа — спречава каскадно вишеструко опорезивање истог дохотка ПДПЛ-ом док се он преноси између матичних и зависних друштава.⁵

Процене пореских расхода код ПДПЛ-а за 2024. годину приказане су у Табели 4. Три ставке доминирају укупним износом. Прво, десетогодишње пореско ослобођење за велике инвестиционе пројекте из члана 50а. Закона, које се признаје сразмено улагању, ствара процењени трошак по приходе од око 27 милијарди РСД, односно 0,28% БДП-а. Друго, изузимање из пореске основице камате по основу дужничких хартија од вредности чији је издавалац Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или Народна банка Србије из члана 25. став 2 и 3, заједно са приходима обвезника основаног у складу са прописима о инвестиционим фондовима по основу отуђења имовине из члана 27. став 1., ствара порески расход од око 7,5 милијарди РСД, односно 0,08% БДП-а. Треће, признавање расхода за истраживање и развој у двоструко увећаном износу из члана 22г Закона доводи до пореског расхода од 1,4 милијарде РСД, односно 0,01% БДП-а. За разлику од десетогодишњег ослобођења, које је изразито концентрисано у свега око 150 привредних друштава, подстицај за ИР користи шири круг од 296 привредних друштава, укључујући многа мала и средња предузећа.

⁴Ипак, треба имати у виду да су јаз у поштовању прописа и јаз који произлази из пореске политике повезани, понекад на сложен начин. Примера ради, веома високе пореске стопе у једној земљи у односу на другу изазивају прекогранично преливање пореске основице. Слично томе, режими опорезивања малих привредних друштава често доводе до груписања промета непосредно испод прага за примену режима. Оваква дејства документована су у емпиријској литератури.

⁵Режими ослобођења по основу учешћа обично се примењују на дивиденде примљене од домаћих и страних зависних друштава која испуњавају минималне услове у погледу власништва, периода држања или делатности. Ради очувања неутралног пореског третмана дивиденди и капиталних добитака, многе јурисдикције проширују ослобођење и на капиталне добитке остварене продајом квалификованих власничких удела.

Порески расходи код ПДПЛ-а у 2024. години укупно износе 0,39% БДП-а, односно 12,8% прихода од ПДПЛ-а.

Табела 4. Порески расходи код пореза на добит правних лица, 2024.

Бр.	Члан	Ставка	Опис	РСД (хиљаде)	Удео у укупним пореским расходима (%)	% прихода од ПДПЛ-а	% БДП-а	Број фирми
1	Члан 22г	PB1_A_336	. Признавање расхода непосредно повезаних са истраживањем и развојем који обвезник обавља у Републици у двоструко увећаном износу	1.422.511	3,7	0,48	0,01	296
2	Члан 25. ст. 2. и 3.	PB1_A_447	Камата на дужничке хартије од вредности чији је издавалац Република Србија, аутономна покрајина, једница локалне самоуправе или НБС (став 2) + приход инвестиционог фонда од отуђења имовине из члана 27. став 1. (став 3)	7.535.075	19,8	2,54	0,08	70
3	Члан 25а ст. 3.	PB1_A_448	Изузимање прихода даваоца концесије насталих преносом неновчане имовине без накнаде који је у реализацији уговора о концесији извршио приватни партнер, под условом да процењена вредност концесије износи најмање 50 милиона евра	1.093.389	2,9	0,37	0,01	414
4	Члан 25а ст. 4.	PB1_A_449	Изузимање прихода насталих отпустом дуговања према корисницима јавних средстава, банкама у стечају и привредним коморама, када су обухваћена унапред припремљеним планом реорганизације	377.481	1,0	0,13	0,00	112
5	Члан 25б	PB1_A_450	Изузимање 80% квалификованог прихода по основу накнаде за искоришћавање депонованог ауторског дела или предмета сродног права, умањеног за квалификоване расходе истраживања и развоја и сразмерног њиховом учешћу у укупним трошковима (IP Box)	409.629	1,1	0,14	0,00	27
6	Члан 46	PDP_5_42	Ослобођење предузећа за радно оспособљавање, професионалну рехабилитацију и запошљавање инвалидних лица, сразмерно учешћу тих лица у укупном броју запослених	76.490	0,2	0,03	0,00	27
7	Члан 48/48а	PDP_5_43	Порески кредит за улагања Пренети неискоришћени део пореског кредита за улагања у основна средства (укинут; само пренета права настала пре 2014) стечен закључно са 31. децембром 2013	13.042	0,0	0,00	0,00	46
8	Члан 50а	PDP_5_44	Ослобођење од плаћања пореза у периоду од десет година, сразмерно улагању, за обвезника у чија је основна средства уложено више од милијарду	27.019.891	70,9	9,09	0,28	156

Бр.	Члан	Ставка	Опис	РСД (хиљаде)	Удео у укупним пореским расходима (%)	% прихода од ПДПЛ-а	% БДП-а	Број фирми
			динара уз најмање 100 додатно запослених на неодређено време					
9	Члан 50ј	PDP_5_49	Порески кредит од 30% улагања у капитал новооснованог привредног друштва које обавља иновациону делатност; највише 100 милиона динара по улагању и 50 милиона динара годишње	0	0,0	0,00	0,00	—
10	Члан 50к	PDP_5_410	Порески кредит банци у износу од 2% преосталог дуга по Закону о конверзији стамбених кредита индексираних у швајцарским францима, који се користи у два узастопна пореска периода по 50%	103.105	0,3	0,03	0,00	2
11	Члан 44	PDP_5_11	Ослобођење недобитне организације за порески период у коме вишак прихода над расходима није већи од 400.000 динара, уз испуњење услова из става 1. тог члана	55.742	0,1	0,02	0,00	26.683
12	Члан 30. ст. 2.	—	Одбитак 80% капиталног добитка од преноса имовинских и ауторских права	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.
13	Члан 30б ст. 1.	—	Изузимање капиталних добитака од продаје дигиталне имовине под условом да су новчана средства у истом пореском периоду уложена у основни капитал резидентног обвезника или инвестиционог фонда са центром активности у Републици	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.
14	Члан 35а	—	Одбитак 50% капиталног добитка по основу расподеле имовине инвестиционог фонда који престаје да постоји	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.
Укупно PDP—PB1				38.050.613				
Укупно — сви обрасци**				38.106.355	100,0	12,8	0,39	

н.п. = није процењено због недоступности података; — = ставка није применљива, односно није коришћена у 2024. години.

* Ред пореског биланса ПБ1 (АОП 448) обједињује ослобођење из члана 25а став 3. са приходима од укидања неискоришћених дугорочних резервисања, који представљају елемент референтног система, а не порески расход. Пошто расположиви подаци не омогућавају раздвајање ове две компоненте, приказани износ садржи пристрасност навише.

** Приказани износи нису ограничени висином текуће пореске обавезе обвезника. Око 12% укупног износа обвезници нису могли да искористе у 2024. години због недовољне пореске обавезе, већ се преноси у наредне пореске периоде; уз то ограничење, укупни порески расходи код ПДПЛ-а износе око 33,5 млрд РСД, а удео ослобођења из члана 50а расте на око 79%.

Извор: Министарство финансија Републике Србије.

Порез на додату вредност

У стандардном систему ПДВ-а порез се обрачунава у свакој фази производног ланца, док регистрована привредна друштва која испоручују добра или услуге имају право на одбитак претходног пореза плаћеног при набавкама које користе у производњи. Након што од ПДВ-а

наплаћеног при продаји одбију ПДВ плаћен на улазне набавке, привредна друштва уплаћују држави нето износ или, ако имају вишак пореског кредита, могу остварити право на повраћај ПДВ-а. Насупрот томе, испоручиоци ослобођених добара и услуга не обрачунавају ПДВ на своју продају и немају право на одбитак ПДВ-а плаћеног на улазне набавке коришћене у производном процесу.

Добро уређен систем ПДВ-а треба да буде неутралан: да не нарушава релативне цене, не оптерећује штедњу или улагања и да буде у највећој могућој мери неутралан према привредном расту. Примењује се према начелу одредишта, тако што опорезује увоз и домаће трансакције, а извоз ослобађа ПДВ-а, чиме се чува неутралност у међународној трговини.

У том концептуалном оквиру, референтни систем ПДВ-а у Србији чини јединствена стопа од 20%, која се примењује на најшире могуће утврђену финалну потрошњу, приватну и јавну, без снижених стопа или ослобођења, осим нулте стопе на извоз. Остали изузеци који се сматрају делом референтног система ПДВ-а у Србији обухватају: животно осигурање,⁶ неизграђено земљиште,⁷ услуге финансијског посредовања и трговање хартијама од вредности,⁸ јавну управу, одбрану и обавезно социјално осигурање,⁹ и потрошњу међународних организација и екстериторијалних субјеката.¹⁰ Имплициране ренте за стамбене непокретности у којима станују власници, иако концептуално представљају потрошњу, не опорезују се у референтном систему јер су изван законског обухвата ПДВ-а у Србији.

Табела 5. Референтни систем ПДВ-а

Важећи Закон о ПДВ-у	Референтни систем	Извор пореских расхода
Пореске стопе: стандардна стопа 20% и снижена стопа 10%	Јединствена стопа од 20% на сва добра и услуге.	Хлеб и пекарски производи; млеко и млечни производи; брашно; шећер; јестива уља и масти; мед; свеже, расхлађено и смрзнуто воће, поврће, риба, месо и јаја; житарице и семе. Лекови, укључујући ветеринарске лекове; ортотичка и протетичка средства и медицинска средства која се хируршки уграђују у организам; материјал за дијализу. Ђубриво, семе и одређена сточна храна. Уџбеници и наставна средства, новине, монографске и серијске публикације. Огревни материјал на бази дрвета. Услуге смештаја у угоститељским објектима за

⁶Ослобођење животног осигурања структурна је карактеристика система ПДВ-а широм света и одражава тешкоће при дефинисању пореске основице за услуге посредовања у осигурању. Његов третман се зато не сматра повлашћеном олакшицом, већ практичним обележјем обликовања ПДВ-а.

⁷Земљиште у природном, неизграђеном стању није потрошно добро и зато се налази изван концептуалне основице ПДВ-а.

⁸Посредовање у финансијским инструментима и трговање хартијама од вредности укључени су у референтни систем ПДВ-а зато што представљају основне финансијске активности чије је ослобођење структурна карактеристика система ПДВ-а широм света. Због тешкоћа у утврђивању опорезиве марже за ове услуге њихово потпуно опорезивање није практично, па ослобођење одражава својствена техничка ограничења, а не избор повлашћене политике. Исти третман финансијског посредовања предвиђа и Директива Европске уније о ПДВ-у.

⁹Ове нетржишне услуге становништво користи колективно и зато су део теоријске мере финалне потрошње. Њихово опорезивање држави не би донело нето приход, пошто би њихова буџетска вредност морала бити увећана за износ пореза, а ослобођење не утиче или веома мало утиче на тржишне цене јер ове услуге немају замену. Зато је уобичајено да буду укључене у референтни систем.

¹⁰Испоруке дипломатским мисијама, међународним организацијама и екстериторијалним телима део су референтног система зато што је њихов третман ПДВ-а уређен међународним споразумима. Будући да су ове обавезе структурне и нису намењене пружању селективних погодности, оне не стварају пореске расходе.

Важећи Закон о ПДВ-у	Референтни систем	Извор пореских расхода
		смештај у складу са законом којим се уређује туризам; улазнице за изложбе, спортске и друге догађаје. Снабдевање природним гасом и грејање. Стамбене јединице које продају инвеститори. Вода за пиће, осим флаширане; пречишћавање отпадних вода; управљање комуналним отпадом; јавна чистоћа. Превоз путника и пртљага. Погребне услуге.
Финансијске услуге — ослобођене	Услуге посредовања и трговање хартијама од вредности део су референтног система.	Финансијске услуге банака и других институција, за које се наплаћује накнада.
Неживотно осигурање — ослобођено	Стандардно опорезивање по стопи од 20%.	Премије друштава за неживотно осигурање.
Животно осигурање — ослобођено	Део референтног система.	Нема.
Игре на срећу — ослобођене	Стандардно опорезивање по стопи од 20%.	Нето маржа приређивача.
Неизграђено земљиште — ослобођено	Део референтног система.	Нема.
Имплицирана рента — ослобођена	Стандардно опорезивање по стопи од 20%.	Становање.
Здравство — ослобођено	Стандардно опорезивање по стопи од 20%.	Све врсте здравствених услуга.
Образовање — ослобођено	Стандардно опорезивање по стопи од 20%.	Све врсте образовних услуга.
Социјална заштита — ослобођена	Стандардно опорезивање по стопи од 20%.	Продаја услуга социјалне заштите, заштите деце и омладине и услуга установа социјалне заштите.
Поштанске услуге — ослобођене	Стандардно опорезивање по стопи од 20%.	Све врсте поштанских услуга.
Исхрана и смештај ученика и студената — ослобођени	Стандардно опорезивање по стопи од 20%.	Услуге смештаја и исхране ученика и студената у школским и студентским домовима и сличним установама.
Културне, научне и спортске услуге — ослобођене	Стандардно опорезивање по стопи од 20%.	Услуге које пружају регистроване непрофитне организације.
Јавни и комерцијални медији и емитовање — ослобођени	Стандардно опорезивање по стопи од 20%.	Услуге јавног радио дифузног сервиса, осим услуга комерцијалног карактера..
Јавна управа, одбрана и обавезно социјално осигурање — ослобођени	Део референтног система.	Нема.
Екстериторијални субјекти и међународне организације — ослобођени	Део референтног система.	Нема.

Извор: Министарство финансија Републике Србије.

Процењени порески расход по основу ПДВ-а на основу података за 2024. годину износи 178,4 милијарде РСД, односно 1,8% БДП-а и 18,7% прихода од ПДВ-а. Референтни приходи од ПДВ-а

процењују се на 1.183 милијарде РСД, док се приход према постојећој политици процењује на 1.004 милијарде РСД.

Табела 6. Порески расходи код ПДВ-а, 2024.

Ставка	Милиони РСД	% БДП-а	% прихода од ПДВ-а
Референтни приход	1.182.583	12,1	
Наплаћени приход	951.782	9,8	
Приход према пореском систему	1.004.192	10,3	
Порески расходи по основу ПДВ-а	178.391	1,83	18,7
Ослобођења	47.211	0,48	5,0
Снижена стопа	131.180	1,35	13,8

Извор: Обрачун Министарства финансија Републике Србије.

Додатно рашчлањивање пореских расхода по категоријама производа показује да највећи удео ствара снижена стопа на храну и безалкохолна пића — 87 милијарди РСД, односно приближно 49% укупног износа. Здравствени производи представљају другу највећу категорију, са процењеним пореским расходом од 24 милијарде РСД (Табела 7). Посматрано шире, порески расходи по основу ПДВ-а снажно су концентрисани у малом броју група производа: храна и безалкохолна пића, здравство и рекреација и култура заједно чине 75% укупног износа. Насупрот томе, порески расходи повезани са саобраћајем, ресторанима и хотелима, образовањем, намештајем и комуникацијама чине свега око 13% укупног пореског расхода.

Табела 7. Порески расходи код ПДВ-а према категоријама производа, 2024.

Ранг	Производи	Укупни порески расходи по основу ПДВ-а	Од тога: снижена стопа	Од тога: ослобођења	Кумулативни порески расход	Кумулативни удео (%)
1	Храна и безалкохолна пића	86.713	86.713	0	86.713	49
2	Здравство	23.637	11.595	12.042	110.350	62
3	Рекреација и култура	22.666	3.809	18.857	133.016	75
4	Остала добра и услуге	11.116	7.821	3.295	144.132	81
5	Становање, вода, електрична енергија, гас и остала горива	11.090	5.588	5.502	155.222	87
6	Саобраћај	8.817	8.817	0	164.039	92
7	Ресторани и хотели	7.049	5.612	1.437	171.088	96
8	Образовање	5.110	0	5.110	176.197	99
9	Намештај, опрема за домаћинство и редовно одржавање домаћинства	1.225	1.225	0	177.422	99
10	Комуникације	969	0	969	178.391	100

Износи су у милионима РСД.

Извор: Обрачун Министарства финансија Републике Србије на основу података Републичког завода за статистику.

Ограничења процена

Процене пореских расхода у овом извештају засноване су на приступу изгубљених прихода и не узимају у обзир могуће промене у понашању пореских обвезника које би могле настати услед измене или укидања појединих пореских подстицаја. Такође, процене су израђене независно за сваки порески расход појединачно, тако да збир процењених пореских расхода не мора нужно одговарати ефекту истовременог укидања свих пореских погодности.

Поред наведеног, за део идентификованих пореских расхода нису били доступни одговарајући административни или статистички подаци неопходни за поуздану процену њиховог фискалног ефекта. Због тога приказани резултати представљају најбоље расположиве процене засноване на доступним подацима и примењеној методологији и могу бити предмет ревизије уколико у наредном периоду постану доступни нови подаци или буду извршена методолошка унапређења.

Закључак

Први извештај о пореским расходима Републике Србије представља значајан корак ка унапређењу транспарентности и одговорности у управљању јавним финансијама. Успостављањем референтног пореског система и развојем модела за процену пореских расхода створени су услови за систематско праћење фискалних ефеката пореских подстицаја и њихово укључивање у процес креирања економске и фискалне политике.

Према проценама за 2024. годину, укупни порески расходи по основу пореза на доходак грађана, пореза на добит правних лица и пореза на додату вредност износили су 289,4 милијарде динара, односно око 3% бруто домаћег производа и 12,7% укупних пореских прихода. Највећи део пореских расхода односи се на порез на додату вредност, пре свега услед примене снижених стопа и пореских ослобођења, док код пореза на доходак грађана доминира општи неопорезиви износ зараде, а код пореза на добит правних лица десетогодишње пореско ослобођење за велика улагања.

У наредном периоду приоритет представља даље унапређење квалитета и доступности података кроз јачање сарадње између Министарства финансија, Пореске управе, Републичког завода за статистику и других релевантних институција. Наставиће се рад на процени пореских расхода који тренутно нису обухваћени због ограничења података, унапређењу методологије и ажурирању модела како би се обезбедиле поуздане и упоредиве процене кроз време.

Циљ је институционализација годишњег извештавања о пореским расходима и његово укључивање у буџетски процес и буџетску документацију, чиме би се креаторима политика омогућило доношење одлука заснованих на поузданим проценама фискалних трошкова, економских ефеката и оправданости појединих пореских подстицаја.