

ИЗАЗОВИ ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ / CHALLENGES OF TAX POLICY IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

Доц. др Олгица Несторовић, Факултет за економију и финансије, Универзитет „Унион“, –
Никола Тесла“ Београд, Ул. Цара Душана 62-64 11000 Београд E-mail:
olgica.n@yahoo.com +381 64 814 3000

Проф. др Виолета Бабић, Пољопривредни факултет у Крушевцу Универзитет у Нишу, Ул.
Косанчићева 4 37000 Крушевац E-mail: babic.violeta@ni.ac.rs +381 60 645454

Проф. др Душан Аничич, Факултет за економију и финансије, Универзитет „Унион –
Никола Тесла“ Ул. Цара Душана 62-64 11000 Београд E-mail: anicic.dusan@yahoo.com
+381 64 2477199

Вук Милетић, The College of Academic Studies “Dositej”, Belgrade, Serbia, Ул. Нушићева 12
11000 Београд, E-mail: vuk.miletic88@gmail.com +381 60 05 20 154

Stručni članak

Анстракт: У овом раду аутори се баве питањем изазова актуелних пореских политика у земљама Европске уније (ЕУ), као и о утицају пореске хармонизације на њихове националне економије. Пореске стопе у свакој националној економији треба да буду усклађене са еластичношћу понуде и тражње. Уколико су разлике између понуде и тражње веће, аргументи против пореске хармонизације су јачи, као и обрнуто. Постојеће пореске стопе по земљама су најчешће неусклађене са еластичношћу понуде и тражње, што може да доведе до различитих облика неефикасности. У ЕУ се последњих деценија одвија пореска хармонизација, пре свега ПДВ-а, како би се увела јединствена пореска стопа на нивоу ЕУ што даље имплицира смањење пореске конкуренције. Међутим, пореска хармонизација не одговара подједнако свим земљама. Добит од пореске хармонизације имају углавном земље које прелазе са високих пореских стопа на ниске пореске стопе. Међутим, много тога зависи од тога да ли хармонизација укључује само порез на доходак, порез на потрошњу или обоје.

Кључне речи: пореска политика, ЕУ, ПДВ, пореска хармонизација, привредни раст
ЈЕЛ класификација: Х 21, Х 23, Е 42, Е 62

Abstract: In this paper, the authors deal with the issue of the challenges of current tax policies in the countries of the European Union (EU), as well as the impact of tax harmonization on their national economies. Tax rates in each national economy should be in line with the elasticity of supply and demand. If the differences between supply and demand are greater, the arguments against tax harmonization are stronger, and vice versa. Existing tax rates by country are often inconsistent with the elasticity of supply and demand, which can lead to various forms of inefficiency. In the last decades, tax harmonization has been taking place in the EU, primarily VAT, in order to introduce a uniform tax rate at the EU level, which further implies a reduction in tax competition. However, tax harmonization does not suit all countries equally. Profits from tax harmonization are mainly in countries that are moving from high tax rates to low tax rates. However, much depends on whether harmonization includes only income tax, consumption tax, or both.

Key words: tax policy, EU, VAT, tax harmonization, economic growth
JEL classification: H 21, H 23, E 42, E 62

1. УВОД

Субјекти сваке државе треба да допринесу подршци владе, колико је то могуће, сразмерно својим могућностима` (Адам Смит, 1776.)

Искуство индустријски развијених земаља последњих деценија јасно показује да сталне фискалне неравнотеже ограничавају простор фискалне политике за стабилизацију економије. Неравнотеже често захтевају чврсте фискалне политике током пада како би се спречили неодрживи дефицити и кретања дуга. Стога, када је одрживост у недоумици, експанзивне мере, па чак и аутоматски стабилизатори, можда неће имати жељени учинак на људе који прилагођавају своје понашање. Мере консолидације могу затим поново успоставити поверење и побољшати очекивања у погледу дугорочних изгледа јавних финансија.

Влада такође треба да обезбеди дугорочну одрживост свог буџетског положаја. Одрживост је владама тешко дефинисан концепт, не само због тога што је моћ владе да наплати порез тешко проценити, већ и очекивања заједнице у погледу будуће државне потрошње. Дакле, чак је и финансијску одрживост тешко прецизно одредити.

Фискална одрживост је сложено питање нарочито у периодима кризе, али је зато посао владе да доноси тешке одлуке, које ће дугорочно имати позитивне ефекте на привредни развој земље. У том смислу, потребно је да она обезбеди суфицит у буџету, да се привреда опорави држећи раст реалне потрошње на одређеном реалном нивоу и допуштајући природним приходима да се опораве. Изузетно су значајне владине интервенције у циљу подршке кредитним тржиштима и широј економији.

2. ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА КАО ИНСТРУМЕНТ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ

Фискална политика представља пожељан инструмент економске политике у рукама државе, који се користи за интервенције у економији, у циљу управљања привредном активношћу националне економије. У том смислу се користе одређени инструменти фискалне политике као што су јавне финансије, државни издаци, порези и др. Велики део, бруто домаћег производа се састоји од трансфера и субвенција намењених појединцима (здравствено осигурање, бенефиције за незапослене, борба против сиромаштва). Држава има значајне издатке за изградњу инфраструктуре, плаћање зарада запосленима у јавној служби, итд. Да би све то постигла, држава убира порез који понекада достиже и половину бруто домаћег производа. Међутим, државе нису нарочито штедљиве, а многе имају и велика дуговања, тако да се јавља дефицит буџета који је постао релативно честа појава.

Макроекономска улога фискалне политике,[1] своди се на следеће активности:

- обезбеђивање аутоматских стабилизатора који штите економију од деловања

шокова на страни агрегатне тражње. Стабилизација обезбеђена аутоматским стабилизаторима, у одређеној мери представља нуспроизвод структуре пореза и система социјалне заштите. Ови системи су типично дизајнирани да ускладе политику дистрибуције дохотка;

- стабилизовање нивоа оутпута око равнотежне стопе, коришћењем дискреционих промена у државним издацима и/ или порезима;
- план финансирања државних издатака, како би ниво јавног дуга остао на одрживом нивоу.

3. УТИЦАЈ ИНСТРУМЕНАТА ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ НА ПРИВРЕДНИ РАСТ

Фискална политика представља средство преко којег влада прилагођава ниво потрошње у циљу праћења и утицаја на националну економију [2] Управљање фискалном политиком представља моћан инструмент за стабилизовање економије, и уз помоћ ње се контролише износ и структура пореза, издатака, и управљање дугом. Управљање фискалном политиком утиче на агрегатну тражњу, дистрибуцију богатства и способност економије да производи добра и услуге. Ефективно управљање фискалном политиком представља општеприхваћени алат макроекономске политике. Она обезбеђује ефикасну алокацију ресурса, и служи као предуслов за економски раст.[188]

Приликом дефинисања фискалне политике владе земаља ЕУ имају слободу у њиховом конципирању и вођењу. Ипак, у великом броју земаља су уведена фискална правила, којима се даје оквир, а често и квантитативна ограничења на основне фискалне агрегате (фискални дефицит, јавни дуг и сл.). у циљу обезбеђења дугорочне одрживости јавних финансија. [189]

Изазов је креирати институционални и правни оквир, који треба да побољшају квалитет политичког учешћа и промовишу фискалну одговорност. Земље у развоју би фискалну политику требало да користе као средство за одржавање јавних финансија у средњем року, базирано на стриктним правилима. У случају лошег управљања, мале су шансе за остваривање циљева фискалне политике, као што је, рецимо, повећање запослености. Фискално управљање је на адекватном нивоу онда када се фискална политика спроводи на одржив начин, што је и показала пракса у земљама ЕУ. Екстерни фактори доброг корпоративног управљања јесу закони, правила и институције који обезбеђују конкурентно окружење. Искуства развијених земаља ЕУ су показала да правни оквир за политику конкуренције, за права акционара, системи за рачуноводство и ревизију, добро регулисан

финансијски систем, стечајни систем, као и систем тржишне контроле, омогућавају овај позитиван амбијент [190]

Емпиријска истраживања показују да релаксирање фискалних правила практично доводи до смањења пореза, раста јавне потрошње и раста фискалног дефицита.[191] Питање оптималног дизајна основних пореских облика представља једно од најсложенији питања у теорији јавних финансија. Оно се по правилу поставља у контекст потребе остваривања циљаног износа пореских прихода уз минималан негативан утицај на продуктивно понашање (рад, штедњу, инвестирање, образовање и сл.), тј. остваривање циљаног износа пореских прихода уз минималан вишак пореског терета.[192]

Једини начин да порески обвезници добију праву вредност за свој новац, јесте да влада успостави дугорочни циљ кроз инвестиције и пореску реформу. Јаке и поуздане јавне службе су од виталног значаја за економски раст, смањење социјалне искључености и побољшање квалитета живота људи. Инвестиционе и пореске реформе пружају основу за јаче и продуктивније економије. Дугорочно посматрано, све земље би могле да се суоче са изазовом фискалног прилагођавања, посебно у одговору на неантиципиране шокове, лоше управљање економијом, или дугорочне структурне промене у економији. Буџети треба да се прилагоде брзим променама економске стварности, и захтева се преоријентација улоге државе, и побољшање алокације ресурса и ефикасности, путем институционалних и структурних реформи [193]

Утицај пореског оптерећења на раст привреде може бити позитиван, јер се порезима финансира обезбеђење добара и услуга од стране државе који омогућавају раст привреде (образовање, истраживање и развој, инфраструктура, правна сигурност итд.). С друге стране, порези могу утицати и негативно на привредни раст, јер дестимулишу рад, штедњу, инвестирање и сл. Емпиријска истраживања на ову тему указују на дивергентне резултате.

Бројна истраживања сугеришу да је веза између висине укупног пореског оптерећења и привредног раста негативна, при чему се међусобно разликују у погледу интензитета тог негативног деловања [194], док с друге стране постоје и бројна истраживања која

сугеришу да веза између пореског оптерећења, односно величине јавног сектора и привредног раста није стабилна и убедљиво негативна.[195]

Јасно је да краткорочна стабилизацијска функција фискалне политике може постати посебно важна за земље које су део монетарне уније, јер се номиналне каматне стопе и девизни курсеви не прилагођавају ситуацији појединих земаља, већ ситуацији ЕУ као целине. Фискална политика тада може постати кључни инструмент за стабилизацију домаће тражње и производње, што остаје у домену појединачних влада. У исто време, међутим, ограничења активне фискалне политике могу бити већа када постоји повећана неизвесност у погледу будућих кретања прихода. То је данас случај у многим европским земљама у којима расте забринутост због потешкоћа са којима се суочавају јавни пензијски и здравствени системи односно фондови с обзиром на демографска кретања. У таквим околностима, циклично оријентисана смањења пореза и повећање расхода данас се једноставно могу претворити у веће порезе или смањење расхода у будућем периоду. Свесна тога, јавност може све чешће реаговати на проширење фискалних намета, којом би се вршила практично повећање штедње из предострожности, а не потрошње.

У светлу претходне расправе, који је простор за дискрециону фискалну политику?

Дискреционе политике су потребне за спровођење дугорочних структурних промена у јавним финансијама и за решавање изузетних ситуација, посебно када привреда доживи изузетне шокове. Дискреционе политике у ствари одражавају променљиве укусе о пожељној величини јавног сектора, о приоритетима јавне потрошње и о нивоу и карактеристикама опорезивања. Ове политике одређују структуру јавних финансија и значајно утичу на функционисање економије, али и на карактеристике аутоматских стабилизатора земље. Одлуке о дискреционој фискалној политици су такође потребне за очување одрживости јавних финансија на средњи рок. Ово је предуслов за аутоматско функционисање стабилизатора, јер фискална политика може деловати само као ефикасно средство за стабилизацију када постоји потребан маневарски простор.[196]

Историја нам показује да је способност одржавања значајне фискалне експанзије током дужег временског периода ограничена. Искуство Шведске и Финске у нордијској банкарској кризи раних 1990 -их то је показало, иако су започеле кризу у релативно јаким фискалним позицијама.[197]. У време кризног периода 2008-2009. године фискални стимуланти и значајна финансијска средства у банкарском сектору, су допринели

ублажавању последица једне овакве депресије. Овим су се спречили даљи колапс глобалне производње и запослености. Већина OECD земаља је током 2010. године променила макроекономску политику. Смањени су фискални стимуланси, и ове земље су се окренуле ка фискалној консолидацији са посебним фокусом на уже националне програме. Још увек није дошло до снажног опоравка и глобалног раста, што се негативно одражава на сиромашне земље, као и на становништво са ниским и средњим дохотком у развијеним земљама. Ове околности повећавају вероватноћу да корист од превременог прекида фискалних стимуланса прелази трошкове стагнантног раста.[198]

4. ПОРЕСКА ХАРМОНИЗАЦИЈА МЕЂУ ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Утицај пореске хармонизације међу земљама ЕУ није једнозначан. Студије су указале и на позитивне и на негативне ефекте. Против хармонизације су ставови да индивидуално одређивање пореских стопа у свакој земљи треба да буде усклађено са еластичношћу понуде и тражње у свакој конкретной земљи, складу са Ремзијевим правилом - да је оптимална она пореска структура која не мења структуру потрошње, те да вишом стопом треба опорезовати оне робе чије су понуда и тражња нееластичне. [199] Уколико су разлике између понуде и тражње по земљама веће, аргументи против хармонизације су јачи, наравно, и обрнуто. Међутим, треба имати у виду да су постојеће диференциране пореске стопе по земљама најчешће неусклађене са еластичношћу понуде и тражње, као чињеницу да, иако диференциране пореске стопе по земљама генерално утичу на смањење вишка пореског терета, могу да створе различите облике неефикасности, као што је кретање потрошача из држава са високим пореским стопама ка државама са нижим пореским стопама, што повећава трошкове превоза, губитак времена и друге негативне екстерне ефекте. [200] У ЕУ се последњих деценија одвија динамична хармонизација индиректних пореза, пре свега ПДВ-а, како би се увела јединствена пореска стопа на нивоу ЕУ. То је довело до уједначавања пореских стопа и смањења пореске конкуренције. Након Велике финансијске кризе 2008. нагло је актуелизована стручна расправа о улози пореске политике у смањењу неједнакости. Ефекти тога су скромна ограничење делатности пореских рајева и смањењу пореске конкуренције. Основни проблем лежи у чињеници да пореска хармонизација не одговара подједнако свим земљама, односно пореска хармонизација има на неке земље негативне ефекте. Услед тога, напредак у хармонизацији пореза зависи од трансфера или компензације земље добитника ка земљи губитнику. Поред тога, власници капитала имају користи и од пореске арбитраже. Квантификовање ефеката пореске хармонизације је последње три деценије интензивирано. Најновија истраживања која

углавном користе динамичке моделе, показује да је однос између пореских стопа и пореских прихода двосмислен, посебно међу сличним економијама.[201] У већини случајева, добит од пореске хармонизације имају земље које прелазе са високих пореских стопа (где хармонизација подразумева прилагођавање стопе) у позицију са ниским пореским стопама. Ипак, резултати варирају у зависности од тога да ли хармонизација укључује само порез на доходак, порез на потрошњу, или обоје. Поред тога, студије утицаја пореске хармонизације показују да у случајевима где су добици широко распоређени међу земљама учесницама, да су они обично веома скромног обима (део од 1% БДП-а). Мале земље, након пореске хармонизације, завршавају са мањим пореским приходима. Пореска хармонизација подразумева високи степен сарадње и координације креатора економске политике, услед различитих међузависности које постоје међу земљама. Истраживања су показала релативно скромне добитке од координације политика.[202]

5. ЗАКЉУЧАК

Успостављање јединственог пореског система за све земље чланице ЕУ је неизводљиво, па су се оне определиле за координацију, односно хармонизацију својих националних пореских система, како би омогућиле функционисање јединственог тржишта и смањење простора за пореске злоупотребе. С тим у вези, царине унутар јединственог тржишта су укинуте још крајем 60-их година, а у претходним деценијама остварен је и значајан помак у хармонизацији индиректних пореза – извршена је снажна хармонизација правила опорезивања у вези са ПДВ-ом и акцизама, кроз одговарајуће ЕУ директиве. Активности на хармонизацији основице за обрачун пореза на добит трају деценијама без опипљивих резултата. Сходно томе, активности на хармонизацији пореског система Србије са правилима ЕУ до сада су биле фокусиране пре свега на систем ПДВ-а. Утицај пореског оптерећења на раст привреде може бити позитиван, јер се порезима финансира обезбеђење добара и услуга од стране државе који омогућавају раст привреде (образовање, истраживање и развој, инфраструктура, правна сигурност итд.). С друге стране, порези могу утицати и негативно на привредни раст, јер дестимулишу рад, штедњу, инвестирање и сл. Емпиријска истраживања на ову тему указују на дивергентне резултате. Бројна истраживања сугеришу да је веза између висине укупног пореског оптерећења и привредног раста негативна, при чему се међусобно разликују у погледу интензитета тог негативног деловања.

6. ЛИТЕРАТУРА

- [1] Carlin, W. Soskice, D. (2006), *Macroeconomics: Imperfections, Institutions, and Policies*, Oxford University Press.
- [2] Rena, R. (2006). Education and human resource development in post- independent Eritrea: An explanatory note. *International Journal of Education and Development using Information and Communication Technology*, 2, 67-81.
- [3] <http://www.ekfak.kg.ac.rs/images/Studije/das/DoktorskeDisertacije/Nemanja%20Lojanica.pdf> [pristup 15.01.2022]
- [4] V. Charles Wyplosz, “Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences”, *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, University of Chicago Press, 2013, 495–530.
- [5] Bird, R. Oldman, O. (1990). *Taxation in developing countries*, John Hopkins University Press, Baltimore
- [6] V. Veronica Grembi, Tommaso Nannicini, Ugo Troiano, “Do Fiscal Rules Matter?”, *American Economic Journal: Applied Economics*, No. 3, Vol. 8, 2016, 1–30
- [7] Jean Hindriks, Gareth Myles, *Intermediate Public Economics*, MIT Press, 2013.
- [8] Campos, E. Pradhan, S. (1996). *Budgetary institutions and expenditure outcomes*, Policy Research Working Paper 1646, The World Bank.
- [9] V. Reinhard Koester, Robert Kormendi, “Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross-Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses”, *Economic Inquiry*, Issue 3, Vol. 27, 1989, 367–386, kao i Robert Barro, “Economic Growth in a Cross-Section of Countries”, *Quarterly Journal of Economics*, No. 2, Vol. 407–444. Takođe v. i Stefan Fölster, Magnus Henrekson, “Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries”, *European economic review*, No. 8, Vol. 45, 2001, 1501–1520.
- [10] V. Enrique Mendoza, Gian Maria Milesi-Ferretti, Patrick Asea, “On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger’s superneutrality conjecture”, *Journal of public economics*, Issue 1, Vol. 66, 1997, 99–126, kao i Jonas Agell, Henry Ohlsson, Peter Thoursie, “Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries: A Comment”, *European Economic Review*, Issue 1, Vol. 50, 2006, 211–218.
- [11] <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2005/html/sp051114.en.html> [pristup 17.01.2022.] Speech by Otmar Issing, Member of the Executive Board of the ECB International Conference “Stability and Economic Growth: The Role of the Central Bank” Mexico City, 14 November 2005, The role of fiscal and monetary policies in the stabilisation of the economic cycle
- [12] <https://treasury.gov.au/speech/the-role-of-fiscal-policy-in-the-current-environment> [pristup 17.01.2022.]
- [13] <https://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/10929/Disertacija.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- [14] Ramsey, F.P. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. *The Economic Journal*, March 1927.
- [15] Арсић, М., Ранђеловић, С. (2017). *Економија опорезивања-теорија и политика*. Економски факултет у Београд
- [16] Ayoki, M. (2017). Estimating the Revenue Impacts of Tax Harmonisation. *Institute of Policy Research and Analysis*, IPRA Working Paper 59.