

# OSVRTI

## Osvrt 1: Fiskalna konsolidacija, monetarna politika i reforme

Milojko Arsić

Najvažniji potez Vlade u oblasti ekonomije, od njenog formiranja do početka 2013. godine, je usvajanje programa fiskalne konsolidacije. Programom fiskalne konsolidacije i budžetom za 2013. godinu privremeno je otklonjena neposredna opasnost od krize javnog duga, ali ona nije definitivno otklonjena. Program konsolidacije praćen je nizom dodatnih mera koje su imale za cilj unapređenje uslova poslovanja (ukidanje kvazifiskalnih dažbina) i uvođenje reda u javne finansije u Srbiji (uključivanje sopstvenih prihoda u budžet i dr.). NBS je nastavila da povećava restriktivnost monetarne politike mada je inflacija već od novembra niska, dok je privreda, sa izuzetkom dve-tri grane, u recesiji. Restriktivna monetarna politika podstiče jačanje dinara, čime se usporava smanjivanje deficita tekućeg bilansa, i stvaraju potencijalni problemi u slučaju smanjivanja priliva stranog kapitala. Ovo, između ostalog, otvara pitanje da li je opravdano da se odluke o monetarnoj politici donose na osnovu kretanja međugodišnje inflacije ili je potrebno da se pri donošenju odluka u većoj meri uvažava kretanje inflacije u poslednjih nekoliko meseci, kao i očekivano kretanje inflacije. Reforme privrednog sistema i reforme javnog sektora nakon početnog ubrzanja, relativno brzo su potisnute u drugi plan. Umesto sistemskih reformi Vlada je ponovo počela sa primenom selektivnih i diskriminatornih mera kao što je uslovni otpis kamata po osnovu poreskog duga, a najavila je i politiku selektivnog smanjenje poreza. Aktivnosti Vlade na privlačenju stranih investicija su poželjne, ali one ne mogu predstavljati zamenu za realizaciju reformi niti opravdanje za primenu mera kojima se narušavaju pravila ravnopravne tržišne utakmice.

### 1. Prvi rezultati programa fiskalne konsolidacije

Prema programu fiskalne konsolidacije Vlade predviđeno je smanjenje fiskalnog deficita sa 6,6% BDP u 2012. godini na 3,6 BDP u 2013. godini. Planirano je da se približno polovina smanjenja deficita ostvari povećanjem poreza, dok bi se se polovina smanjenja ostvarila uštedama. U okviru povećanja poreza najznačajniji doprinos je očekivan od PDV koji bi trebalo da poveća javne prihode za 0,7% BDP, poreza na dobit (0,6% BDP), akciza (0,2 % BDP) i poreza na dohodak građana (0,2% BDP). Najveće uštede na strani rashoda

planirane su kod penzija (0,8% BDP), plata (0,6% BDP) i rashoda za robe i usluge (0,6 %BDP).

Još u trenutku usvajanja programa konsolidacije i budžeta za 2013<sup>1</sup> ocenjeno je da su neki prihodi precenjeni (porez na dobit), a da su neki rashodi potcneni (rashodi za robe i usluge), kao i da postoje rizici da se pojave neki rashodi koji nisu planirani (Železara Smederevo). Stoga smo krajem prethodne godine procenili da će čak i uz ostvarenje makroekonomskih pretpostavki (rast BDP 1,5-2%, inflacija 7%, realno nepromenjen kurs) fiskalni deficit iznositi oko 4% BDP, odnosno da će iznositi oko 155 milijardi dinara umesto planiranih 132 milijarde dinara.

Deficit budžeta Republike u prva dva meseca 2013. godine iznosi oko 35 mlrd dinara, a procenjuje se da je deficit konsolidovane države u prva dva meseca bio manji i da je iznosio oko 25-30 mlrd dinara. Prema preliminarnim procenama na osnovu prva dva meseca sledi da trend konsolidovanog deficita ide znatno iznad nivoa koji je Vlada planirala (umesto planiranih 132 mlrd dinara, deficit će iznositi oko 170 mlrd dinara). S obzirom da će fiskalni deficit biti znatno veći od zvanično usvojenog deficita (za preko 1 p.p. BDP) fiskalna kretanja u prvim mesecima 2013. godine se nikako ne mogu oceniti kao povoljna. Eventualni nešto brži rast privrede od 1,5% ne bi značajnije uticao na smanjenje fiskalnog deficita jer su glavni nosioci rasta delatnosti koje ne donose visoke poreze - izvoz automobila i naftnih derivata, kao i rast poljoprivredne proizvodnje. Stoga je neophodno da se, u skladu sa preporukama Fiskalnog saveta kvartalno prati izvršenje budžeta i da se ukoliko to bude neophodno, usvoje dodatne mere kako fiskalni deficit ne bi prešao 4% BDP.

Posebno je zabrinjavajuće što deficit u budžetu Republike u prva dva meseca iznosi čak 28% od planiranog godišnjeg deficita i što je znatno iznad sezonski uobičajene dinamike. Visok deficit u budžetu Republike u prva dva meseca dodatno potvrđuje postojanje neravnoteže između prihoda i obaveza različitih nivoa države, od kojih je najvažnija vertikalna neravnoteža koja je stvorena tzv. fiskalnom decentralizacijom.

Mere fiskalne konsolidacije na strani prihoda stupile su na snagu od oktobra 2012. godine, dok je fiskalna konsolidacija na strani rashoda počela tek u 2013. godini. Stoga je sada, nakon četiri meseca primene, moguće dati preliminarnu procenu efekata povećanje poreza. U

<sup>1</sup> Videti Arsić (2012), „Fiskalna konsolidacija i oporavak privrede Srbije“, Kvartalni monitor br. 30 ili dokumente Fiskalnog saveta objavljene tokom četvrtog kvartala 2012. godine.

analizi ćemo se fokusirati na efekte povećanja PDV i akciza jer su oni već do sada trebalo da daju rezultate. Efekti povećanja poreza na dobit i poreza na dohodak će se ispoljiti tek u narednim mesecima tako da će oni biti analizirani u narednim brojevima Kvartalnog monitora.

Početak oktobra standardna stopa PDV je povećana sa 18% na 20% dok je snižena stopa PDV ostala nepromenjena. Osim povećanja stope PDV usvojen je niz drugih mera (podizanje granice za ulazak u PDV sistem, povećanje stope PDV koja se odbija pri otkupu poljoprivrednih proizvoda, ograničeno oslobađanje od PDV proizvoda za bebe i dr.) koje će imati za posledicu smanjenje prihoda od PDV. Procenjeno je da bi prihodi od PDV u 2013. godini, kao neto rezultat navedenih mera, trebalo da porastu za oko 0,7% BDP. U isto vreme neki ekonomisti i privrednici su procenjivali da će povećanje PDV imati za posledicu smanjenje prihoda od PDV umesto njihovog povećanja. Od toga da li će se ostvariti navedeno povećanje prihoda od PDV značajno zavisi i da li će se ostvariti planirano smanjenje fiskalnog deficita u 2013. godini.

Da bi se ocenio efekat povećanja stope PDV na prihode neophodno je da se posmatra učešće prihoda od PDV u BDP, jer se na ovaj način isključuje efekat recesije na prihode. Učešće prihoda od PDV u BDP u četvrtom kvartalu 2012. godine bilo je veće za 0,4 p.p. od prosečnog učešća u istom kvartalu u prethodne četiri godine, dok je u odnosu na isti kvartal prethodne godine učešće u BDP povećano za 0,5 p.p (videti poslednji red Tabele 1). Iz prethodnog se može izvesti preliminarni zaključak da povećanje stope PDV dovelo do povećanje prihoda, ali da je efekat nešto manji od očekivanog. Ipak pouzdanije ocena efekata povećanje stopa PDV biće moguća tek nakon što budu dostupni podaci za prvu polovinu 2013. godine jer je uporedo sa povećanjem stope PDV realizovan niz drugih promene koje su uticale na privremeno smanjenje prihoda od PDV (prelazak dela obveznika sa mesečnog na kvartalno plaćanje, skraćivanje perioda za povraćaj poreza, plaćanje po realizaciji, ograničeno oslobađanje proizvoda za bebe od PDV i dr). Navedene promene u sistemu PDV su izvesno uticale na niži nivo prihoda u prvim mesecima primene, ali će to biti nadoknađeno višim prihodima u narednim mesecima.

Prema programu fiskalne konsolidacije predviđeno je da prihodi od akciza u 2013. godini porastu za 0,2% BDP. Prihodi od akciza u četvrtom kvartalu prethodne godine bili su za 0,2% BDP veći od prosečnog učešća u četvrtom kvartalu tokom prethodne četiri godine. Međutim prihodi od akciza su u četvrtom kvartalu prethodne godine bili niži za oko 0,5 p.p. BDP nego u istom kvartalu prethodne godine (videti poslednji red u

Tabeli 1). Generalno, kretanje prihoda od akciza tokom prethodnih godina ispoljava visoku varijabilnost u toku godine, koja se ne može objasniti sezonskim faktorima. Iako je na osnovu podataka iz prethodnih nekoliko meseci teško pouzdano proceniti da li će se planirani prihodi od akciza ostvariti, postoje indicije da će oni za nekoliko milijardi biti manji od planiranih.

**Tabela 1. Učešće najvažnijih prihoda u BDP, u %**

	Javni prihodi	Porez na dohodak	Porez na dobit	PDV	Akcize	Carine	Ostali poreski prihodi	Doprinosi	Neporeski prihodi	Kapitalni prihodi
2008.Q4	44,1	5,5	1,2	11,0	4,3	2,4	1,3	12,5	5,8	0,0
2009.Q1	42,0	5,0	2,1	11,3	4,0	1,9	1,2	11,9	4,6	0,0
2009.Q2	39,2	4,9	0,8	10,0	4,5	1,7	1,2	11,7	4,3	0,1
2009.Q3	42,4	4,8	0,9	10,9	5,5	1,7	1,5	11,5	5,6	0,0
2009.Q4	44,8	4,9	0,9	11,6	5,7	1,8	1,6	11,7	5,8	0,0
2010.Q1	41,6	4,9	1,8	11,2	4,3	1,5	1,5	11,7	4,7	0,0
2010.Q2	40,9	4,8	0,9	10,8	4,9	1,5	1,7	11,1	5,1	0,0
2010.Q3	41,1	4,6	0,9	11,1	5,7	1,5	1,5	10,6	5,3	0,0
2010.Q4	45,9	5,0	1,0	11,3	6,1	1,6	1,7	11,5	6,8	0,0
2011.Q1	40,5	4,5	2,0	10,9	4,8	1,2	1,4	10,8	4,7	0,0
2011.Q2	38,3	4,7	0,9	9,9	4,9	1,2	1,3	10,5	4,7	0,0
2011.Q3	40,5	4,6	0,9	10,6	5,7	1,2	1,4	10,6	5,4	0,0
2011.Q4	44,7	5,2	1,0	11,2	6,0	1,3	1,4	11,7	6,2	0,1
2012.Q1	43,2	4,9	3,2	11,0	4,8	1,1	1,3	11,9	4,9	0,1
2012.Q2	41,3	5,0	1,3	10,9	4,9	1,1	1,4	11,5	4,8	0,2
2012.Q3	42,1	4,9	1,2	11,2	6,5	1,1	1,3	11,2	4,6	0,1
2012.Q4	44,9	5,3	1,2	11,7	5,8	1,1	1,2	11,7	6,1	0,7
Prosek Q4*	44,9	5,2	1,0	11,3	5,5	1,8	1,5	11,9	6,2	0,0
Razlika**	0,0	0,1	0,2	0,4	0,2	-0,7	-0,3	-0,1	0,0	0,6

\* Prosek četvrtog kvartala pre konsolidacije (2008-2011)

\*\* Razlika prihoda u Q4 2012. i proseka četvrtog kvartala u prethodne četiri godine

## 2. Da li je potrebno smanjiti restriktivnost monetarne politike?

Krajem 2012. godine inflacija je naglo zaustavljena, privreda osim nekoliko grana je u recesiji, nezaposlenost stagnira na visokom nivou, spoljni deficit se smanjuje ali je još uvek visok, dok se spoljni dug približio 90% BDP. Osim toga od početka 2013. godine stupio je na snagu program fiskalne konsolidacije kojim će se smanjiti fiskalni deficit u 2013. godini za oko 2 p. p. BDP. U takvim okolnostima NBS je i dalje pojačala restriktivnost monetarne politike, uz obrazloženje da je međugodišnja inflacija visoka, kao i da se očekuje povećanje administrativno kontrolisanih cena. U nastavku će se osporiti oba ova argumenta, a potom će se analizirati loše posledice restriktivne monetarne politike u aktuelnim makroekonomskim okolnostima u kojima se nalazi Srbija.

Kao jedno od glavnih obrazloženja za povećanje restriktivnosti monetarne politike navodi se međugodišnja inflacija koja je još uvek visoka i čiji rast se očekuje i u narednih mesec-dva. Međutim, postavlja se pitanje da li je u uslovima visoke i varijabilne inflacije, koja se karakteriše naglim lomovima, međugodišnja inflacija najbolji pokazatelj na osnovu koga se donose odluke o monetarnoj politici. Međugodišnja inflacija sadrži i inflaciju koja se već dogodila pre 10 ili 11 meseci i na koju se nikakvim merama ne može više uticati, niti inflacija od pre 10 ili 11 meseci utiče na sadašnju inflaciju. Zbog toga se susrećemo sa paradoksom da međugodišnja inflacija, krajem 2012. i na početku 2013. godine i dalje raste mada je rast cena od novembra 2012. godine vrlo

nizak. U zemljama sa niskom inflacijom ovaj problem nije relevantan, ali jeste u zemljama kao što je Srbija u kojima inflacija iznosi preko 10%. Možda je upravo donošenje odluka u oblasti monetarne politike na osnovu posmatranja **međugodišnje inflacije uticalo na to da monetarna politika tokom 2009. kao i tokom druge polovine 2011. godine bude preterano dugo restriktivna.** Stoga se ocenjuje da bi bilo adekvatnije da se odluke o monetarnoj politici donose na osnovu godišnjeg ekvivalenta prosečne inflacije u poslednjih nekoliko meseci i očekivane inflacije u nekoliko narednih meseci.

Drugi argument za nastavak restriktivne monetarne politike je da se njom sprečava ili bar smanjuje uticaj povećanja administrativno kontrolisanih cena na inflaciju. Međutim, i ovaj argument se teško može prihvatiti jer se monetarnom politikom može uticati samo na ublažavanje indirektnih efekata povećanja administrativno kontrolisanih cena. Preciznije monetarnom politikom se može uticati samo na to da kupci proizvoda čije su cene administrativno kontrolisane (npr. kupci struje), apsorbuju deo troškova administrativno kontrolisanih cena tj. da ih ne prevale ne krajnje potrošače. Dometi monetarne politike u ovom segmentu su vrlo ograničeni zbog većeg broja faktora, kao što su mali stepen konkurencije, rigidnost cena na dole, loše stanje u preduzećima i dr. Zbog toga bi stepen monetarne restrikcije koji bi "naterao" proizvođače **da apsorbuju troškove povećanja administrativno kontrolisanih cena** trebao da bude vrlo visok, a po svoj prilici takva monetarna politika bi bila pro-recesiona.

Jedna od neposrednih posledica preterano restriktivne monetarne politike je jačanje kursa dinara iako je deficit u tekućem platnom bilansu još uvek vrlo visok (videti poglavlje o Platnom bilansu). Takva politika ne dovodi do problema na deviznom tržištu sve dok se ostvaruje značajan priliv kapitala koji po vrednosti premašuje deficit u tekućem platnom bilansu. To se u Srbiji događa u drugoj polovini 2012. i na početku 2013. godine, kada je ostvaren visok priliv kapitala kroz zaduživanje države na međunarodnom tržištu. Međutim, ovakav priliv kapitala je dugoročno neodrživ, jer vodi sve većem rastu spoljnog i javnog duga, pa se postavlja pitanje šta će se dogoditi na deviznom tržištu kada dođe do smanjenja priliva kapitala. Odgovor na ovo pitanje može se dobiti na osnovu kretanja na deviznom tržištu tokom prve polovine 2012. godine, kada je pri visokom deficitu u tekućem platnom bilansu došlo do naglog zaustavljanja priliva stranog kapitala. Posledica navedene neravnoteže bila je snažna deprecijacija dinara i smanjenje deviznih rezervi NBS. Pri tome je važno podsetiti, da je takvoj politici prethodio visok priliv kapitala, restriktivna monetarna politika i jačanje dinara tokom 2011. godine. Razlika u odnosu na 2011. godinu je samo u tome što je

tada priliv kapitala većim delom bio rezultat privatnih investicija, a manjim delom zaduživanja države, dok je sada priliv kapitala uglavnom rezultat zaduživanja države.

Iz prethodnog se može izvući pouka da bi bilo bolje da NBS postepeno smanji restriktivnost monetarne politike i dopusti umerenu deprecijaciju dinara, koja bi uticala na smanjenje deficita u tekućem platnom bilansu. Smanjeni deficit u tekućem bilansu (na koji će uticati i drugi faktori kao što je rast izvoza FIAT-a, NIS-a i dr.), učinio bi zemlju manje ranjivom na smanjivanje priliva stranog kapitala do koga može doći iz različitih razloga. Smanjivanjem restriktivnosti monetarne politike u sadašnjem periodu smanjila bi se opasnost da dođe do naglog smanjivanja deviznih rezervi NBS i nagle deprecijacije dinara u slučaju smanjenog priliva stranog kapitala. Posledica takvog razvoja događaja bilo bi naglo povećanje inflacije u budućnosti, a to bi zahtevalo snažno povećanje restriktivnosti monetarne politike. Smanjenjem restriktivnosti monetarne politike ostvarilo bi se postepeno, umesto naglog, prilagođavanje, pa bi se na taj način smanjila varijabilnost kursa dinara i inflacije. Povećanje restriktivnosti fiskalne politike, u okviru programa fiskalne konsolidacije, stvara dodatni prostor za manju restriktivnost monetarne politike.

Deprecijacija dinara, kao posledica smanjivanja restriktivnosti monetarne politike, treba da bude umerena, kako se ne bi značajno pogoršala imovinska poziciju preduzeća, građana i države, koji su većim delom zaduženi u stranoj valuti. U evroiziranoj privredi, kao što je srpska, snažna deprecijacija povećava troškove servisiranja kredita i pogoršava odnos između kredita i imovine dužnika. To može da dovede do porasta nenaplativih kredita, masovnih bankrotstava, a u krajnjem slučaju i od krize u bankarskom sektoru i recesije.

### 3. Zastoj u reformama i bujanje selektivnih stimulansa

Za uspeh programa fiskalne konsolidacije od ključne važnosti je da se u toku ove godine usvoje mere štednje koje bi doprinele da se fiskalni deficit u narednoj godini smanji na oko 2% BDP. Da bi se ostvarile navedene uštede neophodne su reforme javnog sektora čija realizacija bi trebalo da se pripremi tokom prve polovine tekuće godine, kako bi se reforme sprovele kroz budžet za 2014. godinu.

Reforme javnog sektora i privrednog sistema su neophodne ne samo da bi se ostvarila fiskalna konsolidacija i sprečila dužnička kriza nego i da bi se stvorili uslovi za dugoročno održiv rast. Naime, efektivna ograničenja za rast privrede Srbije nalaze se u neizgrađenom privrednom sistemu i neefikasnom javnom sektoru, a ne

na strani tražnje. Otklanjanje navedenih ograničenja zahteva krupne reforme privrednog sistema i javnog sektora<sup>2</sup>. Takve reforme su najavljene u prvim mesecima aktuelne Vlade, neke od njih su realizovane, ali je nakon toga došlo do zastoja ne samo u realizaciji, nego i u pripremanju reformi.

Jedan od mogućih razloga zbog koga je došlo do zastoja u reformama je gotovo stalna aktuelizacija mogućnosti održavanja parlamentarnih izbora – takva mogućnost se često najavljuje, ne samo iz opozicije nego i iz redova vladajuće koalicije. Mogućnost održavanja izbora neposredno utiče na to da se odlaže primena mera štednje koje nisu popularne, a koje su neophodne za smanjenje fiskalnog deficita i otklanjanje opasnosti od krize javnog duga (ukidanje nekih subvencija, uvođenje aktuarskih penala za prevremeno penzionisanje, produžavanje starosne granice za odlazak u penziju, racionalizacija mreže škola, otpuštanje viška zaposlenih u javnom sektoru, suzbijanje sive ekonomije i dr.).

Politička nestabilnost koja se manifestuje u stalnoj mogućnosti održavanja vanrednih izbora skraćuje vremenski horizont koji političari imaju u vidu kada donose odluke. To znači da se oni opredeljuju za primenu popularnih mera, koje daju vidljive pozitivne kratkoročne rezultate, čak i kada su dugoročni efekti takvih mera negativni. U skladu sa tim vlada odlaže realizaciju suštinskih reformi, koje po pravilu zahtevaju određena odricanja i štednju u kratkom roku, da bi se u dugoročno ostvarile veće koristi. Zbog kratkog i neizvesnog horizonta Vlada odustaje čak i od onih mera koje ne zahtevaju štednju, odricanje i sl. ako njihova realizacija traje 3-4 godine. Iz prethodnog se može zaključiti da se neka od najvažnijih ograničenja za ekonomske reforme u Srbiji nalaze u političkom sistemu koji dovodi do formiranja nestabilnih vlada, koje se sastoje od velikog broja koalicionih partnera. Sistemsko rešenje ovog problema je u promeni izbornih zakona koja bi obezbedila ukрупnjavanje političke scene i formiranje stabilnijih vlada, koje bi se sastojala od jedne ili manjeg broja stranaka.

Odlaganje reformi, zbog političkih interesa vladajuće koalicije, olakšano je zbog mogućnosti zaduživanja države na svetskom finansijskom tržištu pod relativno povoljnim uslovima. Pri tome se zanemaruje činjenica da su javni ali i spoljni dug Srbije već sada vrlo visoki i da opasnost od dužničke krize nije otklonjena nego je samo privremeno odložena. Podsećamo de je mnogim dužničkim krizama u svetu prethodio period jeftinih kredita – SFRJ se krajem 70-tih godina zaduživala jeftinim petrodolarima, do bi početkom 80-tih ušla u dužničku krizu.

Umesto sistemskih reformi ponovo se primenjuju selektivne mere državne intervencije, kojima se narušava ionako nedovršeni tržišni ambijent. Mada postoji veći broj takvih mera analiza će se fokusirati na dve: uslovni otpis kamata po osnovu poreskih dugova i najavljeno selektivno smanjenje poreza na zarade i doprinose za zaposlene u sektoru informacionih tehnologija.

Otpis kamata po osnovu poreskih dugova je primer kratkoročne mere kojom se ne rešavaju temeljni problemi privrede Srbije, a to je masovna nesolventnost učesnika na tržištu i finansijska nedisciplina. Otpisom kamata privremeno se poboljšava likvidnost poreskih dužnika, čiji računi se deblokiraju, a prihodi države se privremeno povećavaju zbog redovnijeg plaćanja obaveza od strane dužnika. Međutim, u najvećem broju slučajeva problemi dužnika se ne rešavaju otpisom kamata, pa se stoga otpis ponavlja svake tri-četiri godine. Otpisom nominalnih kamata po osnovu poreskih obaveza u uslovima visoke inflacije koja postoji u Srbiji otpisuje se i deo realne vrednosti glavnice duga. Na ovaj način se nagrađuju nedisciplinovani poreski obveznici, a disciplinovani kažnjavaju jer su po osnovu istih transakcija platili veću realnu vrednost poreza. Otpisom dela realne vrednosti glavnice kroz otpis kamata predstavlja primer grubog narušavanja ravnopravnosti učesnika na tržištu.

Periodično otpisivanje kamata i dela glavnice po osnovu poreskih dugova kod obveznika stvara očekivanje da će se to i u budućnosti događati čime se direktno podstiče moralni hazard – namerno se izbegava plaćanje poreskih obaveza, kako bi se one u okviru budućeg programa platile u umanjenom iznosu. Otpis kamata po osnovu poreskih dugova bio bi opravdan samo ako bi se realizovao u sklopu šireg program uspostavljanja finansijske discipline koji bi kao ključnu meru sadržao eliminisanje nesolventnih preduzeća sa tržišta. Samo u tom slučaju obećanje vlade da se u budućnosti neće otpisivati kamate bilo bi kredibilno i ne bi podsticalo finansijsku nedisciplinu.

U okviru mera za privlačenje stranih investicija najavljeno je selektivno smanjenje poreza za zaposlene u sektoru informacionih tehnologija. Eventualna primena ovakve mere je duboko u suprotnosti sa osnovima principima tržišne ekonomije jer bi poreski obveznici (građani) za isti dohodak plaćali različit iznosa poreza (i doprinosa) u zavisnosti od toga u kojoj delatnosti rade. Privlačenje investitora kroz selektivne poreze je još **štetniji nedopustljiviji** oblik arbitrarnog mešanje države u tržišne procese, nego što je to slučaj sa odobravanjem subvencija. Ako bi se usvojila ovakva mera to bi otvorilo prostor za nove zahteve za selektivnim poreskim tretmanom. Iako su takvi zahtevi suprotni pravilima ravnopravne tržišne utakmice, oni bi bili podjednako opravdani kao što je to slučaj

<sup>2</sup> Detaljnije o tom koje bi reforme trebalo da sprovedi Vlada npr. Kvartalni monitor 30

sa povlašćenim tretmanom informacionih tehnologija. Ne postoji nikakav ekonomski argument po kome bi informacione tehnologije imale povlašćen poreski tretman u odnosu na npr. biotehnologije, proizvodnju hrane ili odeće, automobilsku industriju, farmaceutsku industriju i dr. Umesto povlašćenog poreskog tretmana država treba da unapredi uslove poslovanja za sve sektore. Što se tiče IT sektora, neophodno je da povećaju ulaganja u visokoškolske ustanove na kojima se školuju studenti za navedena zanimanja, razmotri opravdanost formiranja novih fakulteta, omogućiti povratak iz sveta inženjera poreklom iz Srbije.

Privlačenje krupnih stranih investicija od strane Vlade je poželjno, ali to nije zamena za reforme privrednog sistema niti opravdanje za narušavanje pravila ravno-

## Osvrt 2. Analiza parametarske reforme poreza na dobit preduzeća u Srbiji

Saša Randelović<sup>3</sup>

U decembru 2012. godine usvojene su brojne izmene Zakona o porezu na dobit pravnih lica („Zakona“), za koje se procenjuje da imaju dva opšta cilja:

- Povećanje bilansne izdašnosti poreza na dobit, u okviru šireg programa fiskalne konsolidacije;
- Povećanje efikasnosti primene poreza na dobit i unapređenje uslova poslovanja (kroz tehničko unapređenje zakona, smanjenje prostora za utaju poreza i usklađivanje sa međunarodnom praksom);

Shodno tome, analizu i ocenu sprovedene reforme u domenu oporezivanja dobiti preduzeća u Srbiji neophodno je izvršiti u kontekstu navedenih ciljeva.

### 1. Fiskalni efekti reforme poreza na dobit

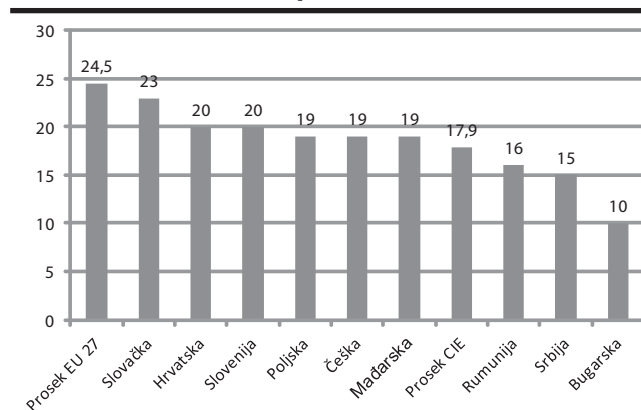
Prihodi od poreza na dobit preduzeća u Srbiji iznose oko 1,3% BDP, što je znatno manje u odnosu na prosek 27 zemalja članica EU (2,4% BDP), kao i u odnosu na zemlje Centralne i Istočne Evrope (2% BDP). Manja bilansna izdašnost poreza na dobit preduzeća u Srbiji posledica je: *i*) niske zakonske poreske stope, *ii*) postojanja širokog skupa poreskih olakšica, koje efektivnu stopu poreza na dobit u Srbiji čine ubedljivo najnižom u Evropi. Stoga se povećanje bilansnog značaja poreza na dobit u Srbiji, kao cilj sprovedene reforme, ocenjuje opravdanim. Povećanje prihoda države po osnovu ovog poreza ostvariće se pre svega usled povećanja zakonske

pravne tržišne utakmice uvođenjem različitih direktnih subvencija i poreskih olakšica. Odobravanjem izdašnih poreskih i drugih podsticaja verovatno će se privući pojedinačni investitori, ali će bez reforme privrednog sistema izostati masovne investicije koje bi se realizovale bez neposrednog angažovanja Vlade. Osim toga novi potencijalni investitori će, kao uslov za ulaganje u Srbiju, tražiti subvencije i poreske olakšice slične onima koje su već ranije odobrene. Rezultat toga je sve veće narušavanje tržišnog ambijenta, ali i gubitak poreskih prihoda i povećanje fiskalnog deficita.

poreske stope, a u manjoj meri i po osnovu ukidanja određenih poreskih olakšica.

Usvojenim izmenama Zakona predviđeno je povećanje opšte stope poreza na dobit sa 10% na 15%, kao i ukidanje nekih od poreskih olakšica. U uslovima kada su prava iz domena javnog sektora široko definisana, opšti porezi ne mogu biti niski, jer bi to dovelo do rasta fiskalnog deficita i javnog duga. Stopa poreza na dobit u Srbiji od 10% je među najnižim u Evropi, dok su javni rashodi (kao % BDP) veći u odnosu na prosek zemalja Evropske unije i zemalja regiona. Shodno tome, predloženo povećanje stope poreza na dobit na 15% smatra se opravdanim.<sup>4</sup> I nakon povećanja stope poreza na dobit u Srbiji, ona će i dalje biti znatno niža od prosečne stope poreza na dobit u zemljama EU (oko 25%), kao i u odnosu na stope koje se primenjuju u većini zemalja Centralne i Istočne Evrope (oko 18%).

**Grafikon 1. Stope poreza na dobit u Srbiji i zemljama Centralne i Istočne Evrope u 2013. (%)**



Izvor: Internet stranice nacionalnih ministarstava finansija

<sup>4</sup> Pored Srbije, od 2013. godine stopu poreza na dobit povećala je i Slovačka (sa 19% na 23%).