

Distributivni i makroekonomski efekti predložene poreske reforme

Milojko Arsić*

Nikola Altiparmakov**

U studiji *Poreska politika u Srbiji – pogled unapred* predloženo je prihodno neutralno smanjenje fiskalnog opterećenja zarada i povećanje fiskalnog opterećenja potrošnje, kao i povećanje progresivnosti poreza na dohodak građana. Cilj predložene reforme jeste stvaranje povoljnijih uslova za dugoročni ekonomski rast, uz umereno povećanje preraspodele dohotka od bogatijih ka siromašnijim građanima. Smanjenje fiskalnog opterećenja rada uticalo bi na povećanje zaposlenosti i cenovne konkurentnosti privrede Srbije, a time i na ubrzanje ekonomskog rasta. Autori predložene reforme ocenjuju da bi ukupni distributivni efekti u kratkom i srednjem roku bili progresivni – povećanje stope PDV bi rezultovalo proporcionalnim distributivnim efektima, dok bi fiskalno rasterećenje zarada imalo progresivne efekte. Zaposleni s najnižim zaradama bi bili najveći relativni dobitnici predložene reforme, dok bi zaposleni s najvišim zaradama pretrpeli relativne umerene gubitke. Standard penzionera i ostalih građana koji primaju socijalne transfere se ne bi promenio. Stoga, predložena poreska reforma ne bi prouzrokovala negativne distributivne i makroekonomske efekte na kratak rok, dok rezultati iz relevantne literature sugerišu pozitivne makroekonomske rezultate na dugi rok. U članku objavljenom u časopisu *Ekonomski anali* br. 190, Matković i Mijatović su predstavili rezultate empirijske analize prema kojima bi predložena poreska reforma u kratkom roku imala negativne distributivne i makroekonomske efekte. U ovom radu iznosimo dokaze kojima se osporava validnost empirijske analize i rezultata koje su Matković i Mijatović izneli.

1. Uvod

Očekivani distributivni i makroekonomski efekti na standard stanovništva su važan faktor pri razmatranju bilo koje mere iz oblasti javnih finansija, uključujući predloge za reformu poreskog sistema. U studiji *Poreska politika u Srbiji – pogled unapred* (Arsić i dr., 2010) analizirali smo očekivane ekonomske koristi sprovođenja poreske reforme koja bi značajan deo poreskog opterećenja prebacila sa zarada na oporezivanje potrošnje – tako što bi se smanjio iznos doprinosa za socijalno osiguranje, povećala progresivnost poreza na zarade i povećalo oporezivanje potrošnje putem poreza na dodatu vrednost (PDV). Studija se oslanja na teorijske i empirijske rezultate koje su publikovali Evropska komisija (2008) i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (2010) prema kojima bi ovaj smer poreske reforme imao pozitivne rezultate na ekonomski razvoj Srbije u dugom roku. Takođe, pokazali smo da bi ovaj pristup poreskoj reformi podržao makroekonomsku stabilizaciju i prelazak Srbije na održiv model privrednog razvoja (Bajec i dr., 2010), kao i smanjenje sive ekonomije i obim poreskih utaja.

Matković i Mijatović (2011) u svome radu „Efekti predložene poreske reforme na siromaštvo i ranjive grupe u Srbiji“ analiziraju potencijalne distributivne efekte poreske reforme predložene u Arsić i dr. (2010) na standard stanovništva. Autori na osnovu mikrosimulacionog CLDS modela procenjuju da bi predložena poreska reforma dovela do povećanja siromaštva za 0,5 procentnih poena. Autori takođe zaključuju da bi predložena poreska reforma imala „negativne distributivne efekte“ jer bi dovela do toga da se „poresko opterećenje prelije sa bogatijih na siromašnije slojeve stanovništva“. Na kraju, autori iznose uverenje da bi u kratkom roku poreska reforma „verovatno izazvala smanjenje ekonomske aktivnosti usled manje potražnje domaćinstava i manje agregatne potražnje“.

Mišljenja smo da su temeljne analize i otvorene akademske diskusije od vitalnog značaja kako bi se stvorila kvalitetna stručna osnova za formulisanje i usvajanje ekonomski optimalnih i društveno prihvatljivih mera državne politike. U ovom kontekstu, želimo da iskažemo rezervu prema istaživačkom pristupu koji su Matković i Mijatović koristili, kao i da predstavimo rezultate koji osporavaju validnost empirijskih ocena i zaključaka ovih autora. Takođe, na osnovu iznetih argumenata, predočićemo alternativno viđenje distributivnih efekata predložene poreske reforme na standard stanovništva u Srbiji.

* Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

** Fiskalni savet Srbije

Distributivni i makroekonomski efekti predložene poreske reforme

Ostatak ovog članka je organizovan na sledeći način: u *drugom* delu analiziramo validnost CLDS mikrosimulacionog modela na osnovu koga su Matković i Mijatović analizirali distributivne posledice predloženih poreskih reformi. Ocenjujemo da slabosti ovog modela, koje smo uočili, dovode pod sumnju empirijske rezultate koje su autori izneli. U *trećem* delu upoređujemo procene distributivnih efekata poreske reforme koje su izneli Matković i Mijatović sa našim procenama. Ocenjujemo da su Matković i Mijatović svoje zaključke o poreskoj pravičnosti predložene reforme donosili na osnovu empirijskih analiza baziranih na neadekvatnom ekonomskom modelu. Takođe, Matković i Mijatović su svoje ocene distributivnih efekata predložene reforme potkrepili tipičnim karakteristikama poreskih sistema razvijenih zapadnih ekonomija – koje se suštinski razlikuju od postojećeg poreskog sistema u Srbiji. Pokazujemo da su rezultati bazirani na stvarnim podacima iz srpske ekonomije, kao i rezultati iz obimne literature o poreskoj pravičnosti tokom životnog veka – suprotni zaključcima Matković i Mijatović. Na osnovu relevantnih empirijskih rezultata iz srpske ekonomije, iznosimo našu procenu distributivnih efekata koja pokazuje da bi predlog poreske reforme (Arsić i dr, 2010) imao za rezultat smanjenje nejednakosti i progresivne distributivne efekte na standard stanovništva. U *četvrtom* delu izložimo argumentaciju o tome da je zaključak autora o negativnim makroekonomskim efektima u kratkom roku baziran na nekonzistentnoj ekonomskoj analizi. Konzistentna ekonomska analiza ukazuje da predložena poreska reforma ne bi izazvala negativne efekte u kratkom roku, dok rezultati iz literature ukazuju na pozitivne efekte u dugom roku.

U završnom, *petom*, delu sumiramo komparativnu analizu distributivnih i makroekonomskih efekata poreske reforme koji su sadržani u radu Matković i Mijatović (2011) i u našim istraživanjima.

2. Analiza validnosti CLDS mikrosimulacionog modela

1. *Pouzdanost rezultata empirijske analize ključno zavisi od performansi modela na osnovu koga se rezultati izvode. Mikrosimulacioni model, na kojem se zasnivaju empirijski rezultati koje su Matković i Mijatović predstavili, izuzetno neprecizno opisuje ekonomsku stvarnost u Srbiji.* Iako smo svesni da svaki ekonomski model nužno predstavlja apstrakciju i pojednostavljenje stvarnosti, mišljenja smo da značajna odstupanja osnovnih ekonomskih agregata generisanih na osnovu njihovog modela od stvarnosti čine empirijske rezultate dobijene na osnovu ovog modela nepouzdanom osnovom za analizu efekata poreske reforme. U Tabeli 1 reprodukovali smo (u sivom) osnovne fiskalne rezultate iz njihovog modela. Uzeli smo prosečne mesečne iznose koje su Matković i Mijatović prikazali u svojoj Tabeli 1, pomnožili ih sa 12 kako bismo dobili relevantne godišnje iznose, koje smo zatim uporedili sa stvarnim iznosima fiskalnih agregata u 2009. godini (dodani u belom). Fokusiraćemo se na dva sporna aspekta – (a) iznos ukupnih PDV prihoda kod postojećeg PDV sistema i (b) očekivano povećanje budžetskih prihoda usled predložene progresivnije strukture poreza na zarade.

Tabela L3-1. Osnovni (godišnji) rezultati CLDS modela prema stvarnim ekonomskim podacima u 2009. godini, u mlrd dinara

	Stvarno stanje u	Rezultati simulacija CLDS modela za 2009	
		2009	Postojeći poreski sistem
Porez na Zarade	104,3	103,2	158,4
Doprinosi za penzijsko osiguranje	214,3	223,2	211,2
Doprinosi za nezaposlenost i zdravstvo	129,6	140,4	0,0
Nominalna potrošnja domaćinstava		1.293,6	1.314,0
Efektivna PDV stopa iz CLDS modela		13%	17,3%
PDV prihodi	294,4	168,2	227,3

Izvor: Reprodukovani podaci iz Matković i Mijatović (2011).

Matković i Mijatović u svojoj Tabeli 1 prikazuju osnovne ekonomske rezultate svog modela, ali ne prikazuju ključni podatak o procenjenim PDV prihodima. Ipak, ovaj podatak je moguće rekonstruisati – tako što se prosečna efektivna PDV stopa iz njihovog modela primeni na ukupan iznos nominalne potrošnje domaćinstava. Tada primećujemo značajnu razliku između njihovih rezultata i stvarnih fiskalnih podataka za 2009. godinu – modelom se projektuje 168,2 milijarde dinara PDV prihoda naspram 294,4 milijardi dinara stvarno prikupljenih PDV prihoda u 2009. godini. Ovako veliko odstupanje sugerise ozbiljnu grešku pri konstrukciji modela. Naime, korišćenje podataka iz Ankete o potrošnji domaćinstava (APD) kako bi se procenilo PDV opterećenje kod različitih tipova domaćinstava – predstavlja uobičajen istraživački pristup kod mikrosimulacionih modela. Koristeći, međutim, samo APD podatke nije moguće modelirati kompletan PDV sistem, pa samim tim nije moguće projektovati ukupne PDV prihode, niti

njihovu promenu usled promena zakonske stope poreza na dodatu vrednost.¹ Uzimajući to u obzir zaključujemo da, suprotno tvrdnjama autora – njihov model nije u stanju da kredibilno projektuje neophodno povećanje stope PDV koje bi obezbedilo prihodnu neutralnost poreske reforme predložene u Arsić i dr. (2010). Ova činjenica potkopava verodostojnost empirijskih ocena koje su Matković i Mijatović prezentovali.

Na osnovu svog modela Matković i Mijatović procenjuju da bi progresivnije oporezivanje zarada rezultovalo povećanjem budžetskih prihoda za 55,2 milijarde dinara u 2009. godini (sa 103,2 na 158,4 milijarde dinara). No, elementarna računica pokazuje da je ova procena nerealna jer bi se ostvarilo značajno niže povećanje prihoda u stvarnosti nego što njihov model implicira. Jednostavnu procenu očekivanog povećanja budžetskih prihoda je moguće dobiti ako krenemo od prikupljenih prihoda u 2009. godini i primenimo dve predložene mere za povećanje progresivnosti – (i) povećamo stopu poreza na zarade sa 12 na 20% i (ii) povećamo iznos neoporezivog cenzusa na zarade sa 6.500 DIN na 16.500 DIN, pod novom poreskom stopom od 20%. Prva mera rezultuje povećanjem budžetskih prihoda od: $104,3 \text{ mlrd DIN} * (20\% - 12\%) / 12\% = 69,5 \text{ mlrd DIN}$. Da bismo procenili efekat druge mere potrebno je primetiti da je zakonski minimalna bruto zarada u 2009. godini iznosila oko 21.000 dinara. Otuda je ispravno pretpostaviti da bi predložena mera povećanja neoporezivog cenzusa sa 6.500 DIN na 16.500 DIN u celosti važila za sve registrovane zaposlene radnike u Srbiji u 2009. godini.² S obzirom na to da sve zvanične statistike pokazuju oko 1,75 miliona registrovanih zaposlenih radnika u 2009. godini, možemo jednostavno proceniti da bi fiskalni efekat bio smanjenje budžetskih prihoda za: $(16.500 \text{ DIN} - 6.000 \text{ DIN}) * 20\% * 12 \text{ meseci} * 1,75 \text{ miliona radnika} = 44,1 \text{ mlrd DIN}$. Zaključujemo stoga – da bi ukupno povećanje budžetskih prihoda usled progresivnije strukture poreza na zarade bilo oko $69,5 - 44,1 = 25,4 \text{ mlrd dinara}$.³ Ova procena se značajno razlikuje od rezultata Matković i Mijatović koji iznosi 55,2 milijarde dinara. Na osnovu gore navedene jednačine možemo sprovesti analizu senzitivnosti kako bismo videli koliko značajno model koji koriste autori odstupa od stvarnosti – tako što ćemo izračunati koliko bi registrovanih radnika trebalo da bude u Srbiji kako bi rezultati modela bili konzistentni sa stvarnim fiskalnim podacima u 2009. godini. Jednostavna računica pokazuje da model koji koriste Matković i Mijatović implicira: $[69,5 \text{ mlrd DIN} - 55,2 \text{ mlrd DIN}] / [(16.500 \text{ DIN} - 6.000 \text{ DIN}) * 20\% * 12 \text{ meseci}] = 567.500 \text{ registrovanih radnika}$. Dakle, ovaj model implicira da je u Srbiji u 2009. godini bilo tri puta manje registrovanih radnika nego što su sve zvanične statistike pokazale. Mišljenja smo da ovako značajno odstupanje od stvarnosti čini rezultate CLDS modela neadekvatnom osnovom za stručnu analizu poreskog opterećenja zarada. Ova slabost navedenog modela dodatno osporava validnost empirijskih rezultata koje su Matković i Mijatović prezentovali, naročito kad je reč o segmentu građana koji bi mogli da skliznu ispod linije siromaštva.

2. *Interpretirajući empirijske rezultate modela, Matković i Mijatović identifikuju penzionere i osobe koje primaju socijalna davanja kao najveće relativne gubitnike predložene poreske reforme – što predstavlja zaključak koji je suprotan aktuelnim zakonskim propisima u Republici Srbiji.* Naime, autori u svom modelu pretpostavljaju fiksni iznos penzija i drugih socijalnih davanja (dečiji dodatak, materijalno obezbeđenje porodice, naknade za nezaposlenost, itd.). Ova pretpostavka je u skladu sa istraživačkim pristupom koji u praksi prati najveći broj mikrosimulacionih modela fokusiranih na kratak rok.⁴ Osim toga, opšte je poznato da iznosi penzija i socijalnih davanja u stvarnosti nisu fiksirani – već je zakonski propisano da se usklađuju sa inflacijom (i potencijalno rastom BDP-a ili rastom zarada) svakih šest meseci. Implementacija predložene poreske reforme, koja uključuje i povećanje stope PDV, dovela bi do jednokratnog ograničenog povećanja nivoa cena u Srbiji. Suprotno tvrdnjama autora da penzioneri i ostali primaoci socijalnih davanja ne bi bili zaštićeni od ovog cenovnog šoka – svi korisnici bi (uz potencijalnih par meseci docnje) zapravo bili kompletno zaštićeni od jednokratnog povećanja cena putem redovnog usklađivanja njihovih prinadležnosti sa inflacijom. Ova ključna činjenica, bazirana na aktuelnim zakonskim propisima, ne sme se ignorisati pri interpretiranju rezultata modela – jer se modeli i razvijaju kako bi objasnili pojave iz stvarnog života, a ne obratno. Nerealno je pretpostaviti da bi zakonski propisano usklađivanje socijalnih davanja sa inflacijom bilo suspendovano usled implementacije poreske reforme. Uostalom, čak i studija Evropske komisije (2006), koju autori sami citiraju, potvrđuje na strani 6. da inter-

1 Podaci iz APD ne uključuju neke od bitnih izvora PDV prihoda, poput potrošnje stranih turista ili preduzeća izvan PDV sistema. Šta više, podaci iz APD nisu čak ni reprezentativni kada je u pitanju struktura čitavog PDV sistema – jer je učešće dobara oporezovanih sniženom PDV stopom više u slučaju domaćinstava nego u slučaju stranih turista ili preduzeća izvan PDV sistema.

2 U Srbiji se sporadično mogu sresti slučajevi da poslodavci prijavljuju svojim zaposlenima zarade koje su i niže od zakonski propisanog minimuma. Međutim, ovi slučajevi su relativno retki i potencijalna odstupanja usled ove pojave su za red veličine manja od odstupanja koje primećujemo kod rezultata modela Matković i Mijatović.

3 Naše računice implicitno pretpostavljaju fiksiran iznos bruto zarade. Ova pretpostavka odgovara CLDS simulaciji u scenariju 1 – koji daje najveće povećanje prihoda od svih scenarija koje su autori analizirali. Otuda naša računica zapravo predstavlja gornju granicu za projekciju povećanja prihoda u slučaju rezultata iz CLDS modela.

4 Napredniji mikrosimulacioni modeli, poput EUROMOD-a, modeliraju i promene uslova za kvalifikovanje domaćinstava za programe socijalne pomoći usled pretpostavljenih poreskih reformi i izmenjenog raspoloživog dohotka domaćinstava (Sutherland, 2001).

Distributivni i makroekonomski efekti predložene poreske reforme

pretacija rezultata modela na način koji su to autori učinili „ne izgleda realistično, jer bi u stvarnom životu postojali jaki politički pritisci da se penzije i socijalna davanja usklade s povećanim nivoom cena“. Otuda Evropska komisija predstavlja rezultate simulacija koje pretpostavljaju usklađivanje socijalnih davanja sa inflacijom.

3. Uporedna analiza procena distributivnih efekata poreske reforme

Procena distributivnih efekata predloženih poreskih reformi ključno zavisi od teorijskog okvira u kome se reforme analiziraju – da li se kao relevantna mera životnog standarda uzima dohodak ili potrošnja domaćinstava.⁵ Takođe, od suštinske važnosti su adekvatne karakteristike modela na osnovu koga se vrše analize – model se mora bazirati na stvarnim karakteristikama poreskog sistema u Srbiji, a ne na hipotetičkim pretpostavkama ili karakteristikama poreskih sistema u razvijenim zemljama.

1. *Matković i Mijatović raspravljaju (na strani 33) o aspektima poreske pravičnosti predložene reforme na osnovu tipičnih karakteristika poreskih sistema iz razvijenih zapadnih ekonomija, a ne na osnovu stvarnih karakteristika poreskog sistema Srbije – što predstavlja neprimeren pristup iz više razloga.* Prvo, porez na dohodak građana u Srbiji je približno proporcionalan, dok je porez na dohodak u razvijenim zapadnim ekonomijama značajno progresivan.⁶ Drugo, predložena poreska reforma uključuje značajno povećanje progresivnosti poreza na dohodak građana, što autori i sami potvrđuju u Grafikonu 1 u svom radu. Otuda tvrdnja autora da bi predloženim prebacivanjem poreskog opterećenja sa dohotka na potrošnju „dobit imali imućniji slojevi stanovništva koji su više bili opterećeni postojećom strukturom poreza na dohodak“ – nije utemeljena na činjeničnom stanju stvari u Srbiji. Na kraju, pri iznošenju tvrdnji da su porezi na potrošnju „najčešće regresivni“, autori ne samo da su ignorisali činjenično stanje u Srbiji, već su i kompletno ignorisali obimnu literaturu iz poslednjih nekoliko decenija na temu poreske pravičnosti tokom životnog veka – Caspersen and Metcalf (1994), Fullerton and Rogers (1991), Poterba (1989), Decoster et. al (2010), etc. Rezultati iz literature o poreskoj pravičnosti tokom životnog veka pokazuju da je PDV *incidenca* proporcionalna ili blago progresivna, dok su porezi na dohodak značajno manje progresivni nego u slučaju poreske *incidence* u vremenskom okviru samo jedne godine. U sledećem delu rada prezentujemo naše rezultate analize PDV *incidence*, zasnovane na relevantnim empirijskim podacima iz srpske ekonomije.

2. *Stavovi autora da je potrošnja domaćinstava „merodavnija mera životnog standarda od dohotka [domaćinstva]“ i da je „porez na potrošnju najčešće regresivan“ – uzajamno su kontradiktorni.* Opšte je poznato da su sve empirijske ocene o regresivnosti poreza na potrošnju dobijene korišćenjem (godišnjeg) dohotka domaćinstva kao relevantne mere životnog standarda. Mi kompletno podržavamo argumente i rezonovanje na osnovu kojeg su Matković i Mijatović zaključili da je potrošnja domaćinstava relevantnija mera životnog standarda od dohotka domaćinstva. Međutim, kada se prihvati ovo stanovište – zaključak o regresivnom i nepravičnom oporezivanju potrošnje više nije validan (Caspersen and Metcalf, 1994; Fullerton and Rogers, 1991; Poterba, 1989). O'Donoghue i dr (2004) i Decoster i dr. (2010) prezentuju empirijske ocene PDV *incidence* u petnaestak zemalja članica Evropske unije koje jasno pokazuju da je PDV proporcionalan ili blago progresivan kada se kao mera životnog standarda uzme potrošnja domaćinstava. Arsić i Altiparmakov (2011) potvrđuju da je PDV *incidenca* u Srbiji takođe blago progresivna u ovom slučaju.

Tabela L3-2. PDV incidenca po decilima potrošnje domaćinstava

Decil	PDV / Potrošnja	Efektivna PDV stopa
1	9,8%	10,8%
2	10,3%	11,5%
3	10,3%	11,5%
4	10,6%	11,8%
5	10,6%	11,8%
6	10,8%	12,2%
7	10,9%	12,2%
8	10,9%	12,3%
9	11,2%	12,6%
10	11,5%	13,0%
Globalni indeks progresivnosti		
	Pre oporezivanja	Posle oporezivanja
Gini koeficijent	0,27899635	0,27636354

Izvor: Arsić i Altiparmakov (2011)

Napomena: pri kalkulacijama je uzeta u obzir veličina domaćinstva.

Koristeći podatke o potrošnji domaćinstava (iz APD 2009) kao relevantnu meru životnog standarda, Arsić i Altiparmakov (2011) pokazuju da bi predloženo povećanje PDV stope za četiri procentna poena zapravo dovelo do neznatnog smanjenja nejednakosti životnog standarda – Gini koeficijent bi se smanjio za 0,1% (ovako malo smanjenje nejednakosti bi se moglo okarakterisati kao približno proporcionalno).

Koristeći podatke o potrošnji domaćinstava (iz APD 2009) kao relevantnu meru životnog standarda, Arsić i Altiparmakov (2011) pokazuju da bi predloženo povećanje PDV stope za četiri procentna poena zapravo dovelo do neznatnog smanjenja nejednakosti životnog standarda – Gini koeficijent bi se smanjio za 0,1% (ovako malo smanjenje nejednakosti bi se moglo okarakterisati kao približno proporcionalno).

⁵ Analiza distributivnih efekata u toku čitavog životnog veka oslanja se na potrošnju domaćinstava kao relevantnu meru životnog standarda, dok se analize distributivnih efekata u toku jedne godine često oslanjaju na podatke o dohocima domaćinstava. Međutim, u uslovima tranzicionih država poput Srbije, gde postoji veliki stepen neregistrovanja dohodaka – potrošnja domaćinstava je relevantnija mera životnog standarda i u toku jedne godine – što je stanovište koje su i Matković i Mijatović podržali.

⁶ Musgrave-Thin indeks progresivnosti u Srbiji iznosi 1.015, prema 1.072 u 15 starih članica Evropske unije. Takođe, Kakwani indeks progresivnosti iznosi 0.1186 u Srbiji, prema 0,25 u 15 starih članica EU. Randjelović i Žarković Rakić (2011) daju empirijske podatke za Srbiju, dok su podaci za EU sadržani u Peichl i Schaefer (2008).

Možemo, dakle, zaključiti da bi predložena poreska reforma ukupno imala progresivni distributivni efekat i da bi smanjila nejednakost standarda stanovništva – jer predstavlja kombinaciju progresivne mere (fiskalno rasterećenje zarada) i mere koja je proporcionalna (povećanje PDV stope).⁷ Otuda tvrdnja da bi predložena poreska reforma izazvala „negativne redistributivne efekte“, koje su Matković i Mijatović izneli – nisu zasnovane na činjeničnom stanju u Srbiji.

4. Uporedna analiza procena makroekonomskih efekata poreske reforme

1. *Selektivnom i nekonzistentnom ekonomskom analizom fokusiranom na kratkoročne efekte na strani tražnje Matković i Mijatović neprimereno diskredituju dugoročne ciljeve predložene poreske reforme na strani ponude.* Opšte je poznato da savremena ekonomska nauka posebno analizira pojave u kratkom roku i pojave u dugom roku, zbog značajno različitih ekonomskih karakteristika ova dva vremenska horizonta. Predlog poreske reforme prezentovan u Arsić i dr (2010) predstavlja dugoročnu strukturnu meru koja ima za cilj unapređenje kapaciteta srpske ekonomije na strani ponude, smanjenje ekonomskih distorzija koje proizvodi aktuelni poreski sistem i unapređenje konkurentnosti srpske privrede. Iako ne sporimo da je pri analizi predložene poreske reforme potrebno imati u vidu i kratkoročne efekte na strani tražnje – oni ne mogu biti opredeljujući činilac u diskusiji o opravdanosti jedne strukturne reforme koja ima za cilj unapređenje kapaciteta srpske ekonomije u dugom roku.⁸

Međutim, naročito je sporno to što je kratkoročna makroekonomska analiza koju su Matković i Mijatović izneli – očigledno selektivna i nekonzistentna. Polazeći od činjenice da bi predložena poreska reforma dovela do smanjenja potrošačke tražnje domaćinstava u kratkom roku, autori neosnovano zaključuju da bi „smanjenje potrošnje domaćinstava verovatno dovelo do smanjenja ekonomske aktivnosti, usled smanjene potražnje domaćinstava i smanjene agregatne tražnje“. Iznoseći ovaj zaključak, autori su ignorisali činjenicu da bi predložena poreska reforma takođe uticala na povećanje ostalih komponenti agregatne tražnje – povećanje investicija usled povećanja bruto operativnog profita korporativnog sektora i povećanje neto izvoza usled „fiskalne devalvacije“ koju bi predložena poreska reforma izazvala.⁹ Čak i studija OECD-a (2007), koju autori sami citiraju, potvrđuje (na strani 6) da je argument u vezi s pozitivnim efektima na neto izvoz „verovatno značajno utemeljen u kratkom roku u ekonomijama s visokom stopom nezaposlenosti“. Takođe, autori ignorišu ulogu monetarne politike u eliminisanju kratkoročnih fluktuacija na strani tražnje. Ukoliko bi fiskalna politika prouzrokovala restriktivne efekte na agregatnu tražnju, monetarna politika bi odgovorila relaksiranjem monetarnih uslova – što bi pozitivno uticalo na investicionu tražnju i komercijalna zaduživanja. Otuda zaključci koje Matković i Mijatović iznose, da bi predložena poreska reforma dovela do smanjenja agregatne tražnje i ekonomske aktivnosti u kratkom roku – nisu utemeljeni na konzistentnoj makroekonomskoj analizi. Jedino se može govoriti o promeni strukture agregatne tražnje – smanjenju potrošnje, odnosno povećanju investicija i neto izvoza – što zapravo i jeste jedan od ciljeva predložene poreske reforme.

2. *Matković i Mijatović neadekvatno citiraju rezultate studije Evropske komisije (2006) i na taj način potcenjuju pozitivne ekonomske efekte koje bi predložena poreska reforma mogla proizvesti u Srbiji u dugom roku.* Autori (na strani 32) citiraju rezultate Evropske komisije da bi „pomenuto prebacivanje [poreskog opterećenja] ubrzalo ekonomski rast za samo 0,2%“. Ali postoji beskonačno mnogo načina da se poresko opterećenje prebaci sa zarada na potrošnju, a autori ne citiraju ključnu informaciju o obimu poreskog opterećenja koje je predmet analize – „Ova studija analizira scenario koji podrazumeva prebacivanje poreskog opterećenja od 1% BDP-a sa poreza na zarade na porez na dodatu vrednost“ (Evropska komisija, 2006, strana 15).¹⁰ Naravno, u slučaju analize scenarija koji podrazumeva prebacivanje poreskog opterećenja većeg obima, efekti na ubrzanje privrednog rasta bi bili veći – što je takođe evidentno iz rezultata studije Evropske komisije. Međutim, Matković i Mijatović ignorišu ove važne informacije i u svojoj studiji citiraju rezultate Evropske komisije (2006) koji se odnose na poresko opterećenje od 1% BDP-a – u kontekstu analize predložene poreske reforme koja podrazumeva prebacivanje poreskog opterećenja sa zarada na potrošnju u visini od 2,5% BDP-a. Na ovaj način autori netačno procenjuju moguće pozitivne dugoročne efekte konkretnog predloga poreske reforme za Srbiju.

7 Predloženo fiskalno rasterećenje zarada je nedvosmisleno progresivno, jer je smanjenje doprinosa mera koja ima proporcionalne distributivne efekte, a predložena izmena strukture poreza na zarade je značajno progresivna (što i sami autori potvrđuju u svome Grafikonu 1).

8 Kod velikog broja ekonomskih problema, kratkoročna analiza fokusirana na stranu potražnje daje različite rezultate, pa čak i suprotne zaključke, od dugoročne analize fokusirane na stranu ponude. Na primer, kratkoročna analiza efekata realne depresijacije valute implicira pogoršanje platnog bilansa – što je suprotno rezultatima srednjoročne i dugoročne analize koji impliciraju poboljšanje platnog bilansa (tzv. efekat J-krive).

9 „Fiskalna devalvacija“ znači da bi smanjenje stope PDV i fiskalno rasterećenje zarada povećalo cenovnu konkurentnost domaćih proizvođača. Empirijske procene pozitivnih efekata fiskalne devalvacije na neto izvoz su sumirane u Aneksu 1 u MMF (2011).

10 Isti rezultati se takođe mogu naći u studiji Evropske komisije (2008), str. 198.

Važno je napomenuti da najveći broj novijih studija i simulacija ukazuju da prebacivanje poreskog opterećenja sa zarada na potrošnju ima pozitivne efekte na ekonomski rast – iako se procene obima ovih efekata razlikuju od studije do studije. Tako na primer, studija OECD-a (2010) iznosi ocene pozitivnih efekata na ekonomski rast koje su osetno veće od ocena Evropske komisije (2006) koje citiraju Matković i Mijatović. U svakom slučaju, nemoguće je izolovano prosuđivati o efektima jedne mere ekonomske politike na ekonomski rast, a da se oni ne porede s procenjenim efektima alternativnih mera na taj rast. Iako Matković i Mijatović predlažu pojedine alternativne mere, poput unapređenja privrednog ambijenta umesto sprovođenja poreske reforme – autori nisu izneli procenjene efekte tih mera koje predlažu na ekonomski rast. Prema procenama studije OECD-a (2010), efekat poreske reforme na ekonomski rast je istog reda veličine kao i efekti drugih relevantnih činilaca na ekonomski rast. U svakome slučaju, najvažnije je primetiti da reformski zahvati u jednom segmentu ekonomije kako bi se unapredio ekonomski rast ne isključuju, (niti sprečavaju) reformske zahvate i u ostalim segmentima ekonomije – tim pre što efekti bilo koje izolovane reforme ne mogu sami po sebi da osiguraju oporavak srpske ekonomije. Otuda Arsić i dr. (2010) jasno naglašavaju – da predlog poreske reforme predstavlja samo jedan segment sveobuhvatnog paketa makroekonomskih reformi koji bi trebalo da osigura održiv i dinamičan ekonomski rast srpske ekonomije u postkriznom periodu.

3. *Može se primetiti da autori na više mesta iznose selektivnu i pristrasnu ekonomsku argumentaciju.* Na primer, autori sugerišu da bi bilo neprimereno sprovesti predloženu poresku reformu, koja uključuje povećanje stope PDV, u toku postojeće ekonomske krize koja je već dovela do povećanja stope siromaštva. Međutim, Matković i Mijatović ignorišu činjenicu da trgovci, usled smanjenja tražnje stanovništva u periodu ekonomskih kriza, često nisu u poziciji da povećanje stope PDV u potpunosti prevale na kupce. Tako, na primer, empirijski podaci iz Mađarske, Letonije i Litvanije upućuju na zaključak da su trgovci i proizvođači u ovim državama samo manji deo povećanja stope PDV prevalili na kupce povećanjem maloprodajnih cena tokom aktuelne ekonomske krize. Takođe, podaci iz Hrvatske i Estonije sugerišu da su trgovci i proizvođači u ovim zemljama kompletno apsorbovali povećanje stope PDV tokom krize. U dugom roku, realno je očekivati da bi teret povećanja stope PDV trgovci prevalili na kupce. U kratkom roku, međutim, naročito u jeku ekonomske krize, mnogi trgovci i proizvođači ne bi bili u poziciji da kompletan teret povećanja stope PDV prebace na kupce, dok ekonomska kriza ne prođe i kupovna moć stanovništva se ne oporavi.

Iako su se Matković i Mijatović u svojoj studiji fokusirali na kratkoročnu makroekonomsku analizu, autori ipak selektivno izlažu pojedine rezultate iz dugoročne perspektive. Na primer, autori na strani 46. objašnjavaju da bi poslodavci imali koristi od predložene poreske reforme, ali samo u kratkom roku – jer bi dobit poslodavaca bila samo privremena i u dugom roku „bi se istopila usled pritiska tržišta“ i konkurencije koja bi dovela do „smanjenja cena proizvedenih dobara“. Analizirajući ovaj kanal delovanja tržišnih sila, autori ne spominju i drugu stranu medalje – ukoliko bi dobit poslodavaca bila privremena, onda bi i smanjenje kupovne moći stanovništva bilo samo privremeno, jer bi smanjenje cena u dugom roku povećalo kupovnu moć stanovništva. Takođe, autori ne spominju postojanje još jednog važnog kanala kojim bi tržišne sile istisle dobit poslodavaca u dugom roku – poslodavci bi koristili privremenu (ekstra) dobit za zapošljavanje novih radnika. Na ovaj način bi došlo do smanjenja (izuzetno visoke) stope nezaposlenosti u Srbiji, što bi popravilo položaj nezaposlenih ranjivih grupa i smanjilo nejednakost životnog standarda u društvu.

4. *Matković i Mijatović neadekvatno primenjuju rezultate studije Baunsgarda i Simanskog (Baunsgaard i Symansky (2009)) i iznose neutemeljenu tvrdnju da bi predložena poreska reforma oslabila stabilizacioni potencijal aktuelnog poreskog sistema u Srbiji.* Analiza Baunsgarda i Simanskog (2009) bazira se na empirijskim podacima o poreskoj incidenci u razvijenim zapadnim ekonomijama – koji nisu uporedivi sa činjeničnim stanjem u Srbiji, kao što smo ranije već naveli. Još je spornije to što Matković i Mijatović svoju analizu stabilizacionog potencijala srpskog poreskog sistema baziraju samo na predloženom prebacivanju poreskog opterećenja sa zarada na potrošnju – ingorišući pri tom pozitivne efekte na stabilizacioni potencijal usled predloženog povećanja progresivnosti poreza na zarade (koje i sami autori potvrđuju u svome Grafikonu 1). Otuda, ako Matković i Mijatović žele da konzistentno i celovito analiziraju efekte predložene poreske reforme na stabilizacioni potencijal poreskog sistema – onda je neophodno da, koristeći relevantne empirijske podatke za Srbiju, kvantifikuju ova dva efekta i da ih uporede, kako bi videli da li se stabilizacioni potencijal smanjuje, povećava ili ostaje nepromenjen.

5. Zaključna razmatranja

Poreska politika predstavlja jedno od najmoćnijih oruđa za adekvatno vođenje makroekonomske politike u Srbiji. Imajući to u vidu – od ključne je važnosti da poreskoj reformi prethode temeljne analize i otvorena akademska diskusija – kako bi se stvorila kvalitetna stručna podloga na osnovu koje bi državni organi i izabrani predstavnici građana mogli da donose adekvatne mere ekonomske politike. U ovome kontekstu, želeli smo da iznesemo svoje rezerve prema rezultatima koje su Matković i Mijatović (2011) izneli i da na konstruktivan način doprinesemo stručnoj raspravi o strukturi ekonomski optimalnog i društveno prihvatljivog poreskog sistema u Republici Srbiji. Naši rezultati osporavaju tvdnje Matković i Mijatović o negativnim distributivnim i negativnim makroekonomskim efektima predložene poreske reforme u kratkom roku. Takođe, naglašavamo dugoročni strukturni karakter predložene poreske reforme, čiji su pozitivni efekti na zapošljavanje, konkurentnost i privredni rast čvrsto utemeljeni u aktuelnoj stručnoj literaturi.

U skladu s iznetim argumentima i empirijskim podacima, zaključujemo da bi ukupni distributivni rezultat predložene poreske reforme u: Arsić i dr. (2010) bio smanjenje nejednakosti životnog standarda – jer bi povećanje stope PDV imalo proporcionalni distributivni efekat, dok bi fiskalno rasterećenje zarada imalo značajno progresivne distributivne efekte.

Predložena poreska reforma bi različito uticala na različite socio-ekonomske grupe. Standard penzionera i ostalih građana koji primaju socijalne transfere se ne bi promenio, jer bi redovno usklađivanje njihovih prinadležnosti sa inflacijom osiguralo da ove kategorije stanovništva budu u potpunosti kompenzovane za jednokratno povećanje cena usled povećanja stope PDV. Tačan efekat na registrovane zaposlene je teško utvrditi s obzirom na nepoznanicu kako bi u stvarnosti fiskalno rasterećenje zarada bilo raspodeljeno između poslodavaca i radnika. I pored toga, s velikom izvesnošću procenjamo da bi zaposleni s najnižim zaradama imali najveće koristi od predložene poreske reforme – usled značajnog povećanja progresivnosti poreza na zarade. S druge strane, zaposleni s relativno visokim zaradama bi pretrpeli relativno umerene gubitke – jer njihovi dobiti od fiskalnog rasterećenja zarada ne bi bili dovoljni da kompenzuju jednokratno povećanje cena usled povećanja stope PDV.¹¹ U isti mah, relativni gubici radnika s višim zaradama bi bili ograničeni i iznosili bi manje od 3,5% – što predstavlja (konzervativnu) procenu gornje granice jednokratnog povećanja cena u dugom roku, usled povećanja stope PDV za 4%.¹²

Predložena poreska reforma bi stvorila povoljnije uslove na tržištu rada, čime bi se povećali izgledi trenutno nezaposlenih, ili neprijavljenih radnika, da pronađu legalno i registrovano zaposlenje u srednjem i dugom roku. Međutim, neprijavljeni radnici u sivoj zoni koji ne bi uspeali da pronađu legalno zaposlenje bi takođe pretrpeli relativni gubitak usled predložene poreske reforme – oni ne bi imali koristi od fiskalnog rasterećenja zarada, dok bi podneli teret jednokratnog povećanja cena usled povećanja stope PDV. Iako bi predložena poreska reforma izazvala negativne distributivne efekte u ovom segmentu, može se očekivati da bi se stvorile dodatne stimulacije da se društvo odlučno obračuna s problemom poreskih utaja i sive ekonomije u Srbiji, koja počinje da uzima alarmantne razmere i predstavlja ozbiljnu prepreku održivom privrednom razvoju.

Iako su distributivne posledice važan segment pri analizi alternativnih predloga poreskih reformi, želimo da naglasimo da međunarodna iskustva sugerišu da su politike javnih rashoda daleko efikasnije oruđe za redistribuciju nacionalnog dohotka od poreske politike (Paulus i dr, 2009). Poreska politika je naročito neefikasno oruđe za redistribuciju dohotka u tranzicionim državama, poput Srbije, koje karakteriše visok nivo poreskih utaja i sive ekonomije (Chu i dr., 2000). Stoga je naše mišljenje da distributivni efekti ne bi trebalo da budu odlučujući činilac pri odabiru optimalne strukture poreskog sistema za Srbiju. Distributivne efekte alternativnih poreskih reformi je potrebno analizirati i eventualno promeniti putem odgovarajućih politika javnih rashoda – ali ekonomski argumenti bi trebalo da određuju reformski pravac poreske politike. U suprotnom, postoji rizik da bi poreski sistem Srbije mogao biti neadekvatno strukturiran sa stanovišta ekonomskih ciljeva privrednog rasta, i da bi takođe predstavljao neefikasno oruđe za postizanje socijalnih ciljeva redistribucije dohotka.

11 Predlog progresivnije strukture poreza na zarade u Arsić i dr. (2010) je kalibrisan u odnosu na empirijsku raspodelu zarada u Srbiji – tako da se poresko opterećenje smanji za polovinu zaposlenih sa najnižim primanjima, dok bi se poresko opterećenje povećalo za polovinu zaposlenih s najvišim primanjima. S obzirom na to da poreska reforma predviđa i smanjenje stope socijalnih doprinosa, ukupan efekat bio bi smanjenje fiskalnog opterećenja zarada za sve registrovane radnike u Republici.

12 Procena povećanja nivoa cena od 3,5% u dugom roku je bazirana na proceni da je 40% oporezivog prometa dobara podložno sniženoj stopi PDV. Radi se o konzervativnoj proceni maksimalne gornje granice za povećanje cena, jer nisu uzeti u obzir efekti fiskalnog rasterećenja zarada koji bi delovali u pravcu snižavanja nivoa cena.

Literatura

- Arsić, M. i Altiparmakov N. (2011). „Equity Aspects of VAT in Serbia: Current System and Possible Reforms“ (Working paper, Foundation for the Advancement of Economics), Belgrade.
- Arsić, M., Altiparmakov, N., Randelović, S., Bučić, A., Vasiljević, D. & Levitas, T. (2010). *Poreska politika u Srbiji – pogled unapred*. Fond za razvoj ekonomske nauke, Beograd.
- Bajec, J., Petrović, P., Stamenković, S. i dr. (2010), *Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011–2020*, Fond za razvoj ekonomske nauke i Ekonomski institut, Beograd.
- Baunsgaard, T. i Symansky, S. (2009). „Automatic Fiscal Stabilizers“ (IMF Staff Position Note SPN/09/23), Washington D.C.
- Caspersen, E. i Metcalf, G. (1994). „Is a Value Added Tax Regressive? Annual Versus Lifetime Incidence Measures“. *National Tax Journal*, Vol. 47, No. 4.
- Chu, K., Davoodi, H. i Gupta, S. (2000). „Income Distribution and Government Social Spending Policies in Developing Countries“ (IMF Working Paper 00/62), Washington D.C.
- Decoster, A., Loughrey, J., O’Donoghue, C. i Verwerft, D. (2010). „How Regressive are Indirect Taxes? A Microsimulation Analysis of Five European Countries“. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 29, No. 2.
- European Commission – Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2008). *Public Finance in EMU – 2008*, Brussels.
- European Commission (2006). *Macroeconomic Effects of a Shift from Direct to Indirect Taxation: A Simulation for 15 EU Member States* (72nd meeting of the OECD Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics), Paris, France
- Fullerton, D. i Rogers, D. (1991). „Lifetime versus Annual Perspectives on Tax Incidence“. *National Tax Journal*, Vol. 44, No 3.
- International Monetary Fund (2011). *Fiscal Monitor – Addressing Fiscal Challenges to Reduce Economic Risks*, Washington, USA.
- Matković, G. i Mijatović B. (2011). „The Effects of Proposed tax Changes on Poverty and Vulnerable Groups in Serbia“. *Economic Annals* Vol. 56. No. 190
- O’Donoghue, C., Baldini, M. i Maltovani, D. (2004). „Modeling the Redistributive Impact of Indirect taxes in Europe: An Application of EUROMOD“ (EUROMOD Working Paper EM7/01), University of Cambridge, UK.
- OECD (2007). *Consumption Taxes: the Way to the Future?*, Policy Brief.
- OECD (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies #20.
- Paulus, A. i dr. (2009), „The Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in the Enlarged EU“ (EUROMOD Working Paper, No. EM 8/09).
- Peichl, A. i Schaefer, T. (2008). „Wie Progressiv ist Deutschland? Das Steuer und Transfer system in Europäischem Vergleich“, (EUROMOD Working Paper No. EM01/08).
- Poterba, J. (1989). „Lifetime Incidence and the Distributional Burden of Excise Taxes“. *American Economic Review* Vol. 79.
- Randelović, S. i Žarković Rakić J. (2011). „Addressing Inequality and Poverty with Tax Instruments“. *Economic Annals* Vol 54. No. 190.
- Sutherland, H. (ed.) (2001). „*Euromod: An Integrated European Benefit-Tax Model*“, (EUROMOD Working Paper No. EM9/01), UK.