Autor Guste Santini
Srijeda, 02 Studeni 2005 18:17

Stanje

Za razliku od nedavne prakse kada se je država uglavnom zaduživala u inozemstvu; danas, u «dogovoru s MMF-om» deficit proračuna se pokriva na domaćem financijskom tržištu. Ulogu «otpusnog ventila» najprije su preuzele poslovne banke zadužujući se u inozemstvu i, temeljem tog zaduženja, kreditirale državu. Centralna banka je reagirala povećanjem obveza poslovnih banaka i ta se je praksa bitno smanjila. Novi igrači koji se zadužuju u inozemstvu, što je bilo za očekivati, postaju tvrtke koje su kreditno sposobne. Očekivano proizlazi iz činjnice da pojava države na domaćem financijskom tržištu, uz preferiranje kreditiranja stanovništva od strane poslovnih banaka, istiskuje tvrtke. Tako je «sugestija» da se država zadužuje u zemlji rezultirala izravnim usmjeravanjem gospodarstva k inozemnom financijskom tržištu. Dakle, scenarij je isti samo se mjenjaju «glumci».

Vanjskotrgovinska bilanca i dalje pokazuje rast deficita što dodatno ističe suficit izvoza usluga kao, za sada, jedino spasonosno rješenje po saldo platne blance. Međutim, monokultura ma kako bila atraktivna i rješenje u kratkom roku ne može biti temeljem ekonomske politike zemlje koja želi ući u društvo srednjerazvijenih zemalja. Ovo tim više što je turizam grana velikih neizvjesnosti. Prema tome, dvostruki deficit nije održiv ukoliko se ne dinamizira privredna aktivnost. Jednostavno rečeno potrebna je točka infleksije kako bi se pokrenulo hrvatsko gospodarstvo.

Instrumenti ekonomske politike

U osnovi imamo tri instrumenta ekonomske politike: monetarno-kreditnu, tečajnu i poreznu politiku.

Tečaj je fiksiran, kamatna stopa je derivat održanja tečaja pa, prema tome, jedini instrument koji ostaje na raspolaganju hrvatskim vlastima je porezni sustav i porezna politika.

Pozitivna kretanja: niska inflacija, stabilni tečaj i opadajuće iako još uvijek dvostruko više kamatne stope nego što bi to sugerirala stopa inflacije rezultat su parcijalne a ne opće ravnoteže što dokazuje teoretsku i svaku drugu neodrživost ovih politika na srednji rok. Što više, inzistiranje na tim odnosima rezultira značajnim gubicima po nacionalno gospodarstvo. Tako je cijena Antiinflacijskog programa iz 1993. godine plaćena deficitom robne razmjene od 334 milijarde kuna što je gotovo 50 milijardi $. Isotovremeno je nezaposleno 300.000 radnika godišnje (kumulativni gubitak od 3,3 milijuna – sic!) čemu bi valjalo pridodati i radnike koji su otišli u prijevremenu mirovinu. Ima li se u vidu da je domaći društveni proizvod u prošloj godini iznosio 207 milijardi kuna i da je taj proizvod ostvarilo 1,3 milijuna zaposlenih moguće je tek naznačiti koja je cijena ove i ovakve politike. Naprosto, trideset milijardi $ duga, prodaja obiteljskog srebra i predaja stranim bankama 19 milijardi $ nacionalne štednje učinilo je hrvatsko gospodarstvo vrlo nestabilnim i tu nalazimo djelomično opravdanje zbog čega je hrvatska vlast nesigurna u mogućnost promjene ekonomske politike.

Međutim, ignoriranje problema neće probleme ni umanjiti a kamoli eliminirati; ignoriranje

probleme samo ih povećava i multiplicira. Stvari se odvijaju svojim tokom i jedino za što se moramo odlučiti jest: čekati da nam se promjene dogode ili sami upravljati promjenama. Za sada smo izabrali varijantu čekanja.

Monetrna politika nije bila restriktivna. Monetarna je politika bila od Antiinflacijskog programa ekspanzivna. Ovo se posebno vidi iz stopa rasta novčane mase i domaćeg društvenog proizvoda kao i iz kretanja odobrenih kredita, posebno stanovništvu. Ono što bi bilo primjerenije usporediti, iako bitno ne mjenja ocjenu, jest rast novčane mase i raspoloživi bruto proizvod. Naime, kuna nije opsluživala samo domaći društveni proizvod već je opsluživala i deficit robne razmjene s inozemstvom a to iznosi više od 50 milijardi kuna u 2004. godini što je, u odnosu na domaći društveni proizvod, više za 25%.

Fiksirani tečaj kune je, prema tome, državi onogućio razne benefite kao što je stabilnost cijena (u uvjetima otvorene privrede tredable sektor kompenzira rast cijena u nontredable sektoru), emisionu dobit temeljem ekspanzivne monetarne politike i, što je naročito važno, po mojim procjenama, povećanje poreznih prihoda od najmanje 65 milijardi kuna u razdoblju 1994. – 2004. godine temeljem deficita robne razmjene s inozemstvom. Iz navedenog se dade zaključiti kako je politika deficita zapravo snažna potpora glede stabilizacijske funkcije ekonomske politike.

Zašto mjenjati porezni sustav?

Porezni prihodi u narednom razdoblju moraju pokrivati javne rashode i servisiranje javnog duga. Mogući deficit proračuna morao bi rasti sporije od rasta domaćeg društvenog proizvoda. Rast raspoloživog društvenog proizvoda rasti će sporije od rasta domaćeg društvenog proizvoda. Ovo znači «izvoz» nacionalne štednje kao što je deficit platne bilance značio uvoz inozemne štednje. Prema tome, u otvorenoj privredi nužno je voditi takvu ekonomsku politiku koja će maksimirati štednju a minimizirati potrošnju. Pri tome je potrebno dinamizirati investicije pri čemu inozemne investicije su tek i samo «dodatak» domaćim investicijama.

Postojeći porezni sustav nominalno (ako se mjere porezni prihodi u odnosu na domaći društveni proizvod) je restriktivan zbog visoke porezne presije. Porezna presija je velika ukoliko u obračun uvrstimo i raspoloživi društveni proizvod. Međutim, bilo kako bilo, i ovako veliki porezni prihodi nisu dostatni da pokriju rashode i javni dug Hrvatske danas iznosi 117 milijadrdi kuna što je na samoj granici maastrichtskih kriterija (stanje javnog duga ne više od 60% i tekući deficit proračuna 3% od bruto domaćeg proizvoda). Očito je da porezne prihode valja povećati na način da isti što manje djeluju na kontrakciju privredne aktivnosti, odnosno da dodatno što manje pogoršavaju položaj socijalno ugroženog stanovništva.

Elementi za reformu poreznog sustava

Hrvatsko gospodarstvo ostaje otvoreno gospodarstvo koje će se od uvozno ovisnog gospodarstva transformirati u izvozno gospodarstvo - što znači da će potražnja iz inozemstva generirati rast. Mogući suficit platne bilance određen je viškom nacionalne štednje što znači da valja racionalizirati (na tržišnim osnovama) sve oblike potrošnje kako bi se stvorio prostor izvozne ekspanzije koja neće ugroziti razvoj.

Na tim osnovama mora biti koncipiran i porezni sustav.

Što nam pokazuju podaci?

Značaj poreza na dobit u ukupnim porezima i doprinosima iznosi manje od pet posto u 2004. godini. Porezni prihodi poreza na dohodak također su manje od pet posto. Smanjenje poreza na dobit i na dohodak čime se dinamizira privredna aktivnost i smanjuje nezaposlenost nikako ne dovodi pod znak upita ostvarivanje javnih prihoda. Kao što je znano PDV je temelje poreznog sustava u fiskalnom pogledu i on predstavlja dvije trećine svih poreznih prihoda odnosno porezni prihodi po osnovi PDV-a bili su tek za 2 milijarde kuna manji od ukupnih doprinosa.

Trošarine osiguravaju veći prihod nego što to zajedno čine prihodi od poreza na dobit i poreza na dohodak. Bitno je istaći da, po mojem mišljenju, nije još uvijek iskorišten porezni kapacitet trošarina.

Podaci o kretanju javnih prihoda pokazuju da postoji manevarski prostor da se smanji porez na dobit i porez na dohodak povećanjem trošarina. Moguće je da bi se čak pojavili i određeni viškovi što bi doprinijelo sređivanju državne blagajne.

Gubici koje imamo u zajedničkoj potrošnji izravno su u svezi s uvozno orijentiranim gospodarstvom. Naime, deficit robne razmjene s inozemstvom znači smanjenje izravnih poreza i doprinosa i povećanjem neizravnih poreza jer je jednak tretman, glede neizravnih poreza, domaće proizvodnje i uvoza. Otuda divergentna kretanja kod proračuna i fondova. Svjedoci smo da u uvjetima globalizacije države smanjuju pokriće rizika zajedničke potrošnje individualizirajući ih (mirovinsko osiguranje, zdravstveno osiguranje,.....). Pravci reforme zajedničke potrošnje bi morali zadržati načelo uzajamne socijalne odgovornosti u najvećoj mogućoj mjeri. Ovo tim više ako se ima u vidu nepravednost poreznog sustava (horizontalna i vertikalna jednakost odnosno nejednakost, respektivno).

Prijedlog promjena poreznog sustava kako bi se potaknula rasprava – hipoteza koju valja testirati

Kako bi smanjila regresivnost poreznog sustava valjalo bi povećati neoporezivi dio dohotka na najmanje 5.000 kuna mjesečno ili 60.000 kuna godišnje. Ovo stoga jer neoporezivi dio dohotka mora biti dostatan da pokrije egzistenciju zaposlenika (reprodukcija radne snage). Doprinose bi valjalo integrirati s porezima bili progresivni kao i porezni razredi (ovo zahtjeva preispitivanje postojeće porezne razrede) čime bi se napustila postojeća praksa separatnog tretiranja. Ono što bi bila novina jest maksimaliziranje obveza temeljem doprinosa. Naime, u uvjetima individualizacije rizika valja voditi takvu politiku doprinosa koja će zadovoljiti prije svega načelo uzajamnosti. Jasno je da će veći dohoci individualizirati zadovoljenje zajedničkih potreba a što bi valjalo priznati u godišnjoj poreznoj prijavi kao odbitnu stavku.

Porezna stopa na dobit mogla bi se smanjiti na, recimo, 10% s tim da se napusti postojeće izuzeće za investicije . Pri tome bi valjalo isplaćene dividende od kapitala tretirati kao i radni dohodak. Ovo se ne odnosi na štednju i obveznice, dakle, kreditne poslove, odnosno na kapitalni dobitak.

PDV će se u nekim svojim odredbama morati usaglasiti s načelima Europske unije. Eventualno povećanje PDV-a, koje nije dobro isključiti ex ante, otvorilo bi znatno veće mogućnosti u rješavanju kompleksnih problema državne riznice. Ono što nije bilo dobro 1998. godine kada je uveden PDV jest povećanje rashoda umjesto da se sredi državna blagajna.

Preispitati postojeće i uvesti nove trošarine. Pri tome valja imati u vidu cost-benefit pristup. Naime, trošarine nastaju kao rezultat privredne aktivnosti i nije dobro «od oka» ocijenjivati kapacitet pojedine trošarine. Potrebno je, prema tome, ocijeni trošarina pristupiti s ekonomskog i socijalnog a ne samo fiskalnog gledišta i tek ih potom eventualno povećati. Isti postupak bi valjalo provesti i za nove trošarine.

Kako mjenjati porezni sustav?

U prvom koraku valjalo bi oformiti radnu grupu koja bi temeljem ekonomskih i socijalnoh načela izradila model i isti testirala. Početni model svakako valja zadovoljti kriterij jednakih javnih prihoda.

Drugi korak znači «korigiranje» početnog modela kako bi njegova implementacija prouzročila što manje troškove. Naime, promjene u poreznom sustavu imaju uvijek i svuda značajne troškove. Stoga je te reforme potrebno uvoditi u vremenu putem iteracija.

Pri tome je potrebno voditi računa da se porezni sustav pojednostavi koliko je to moguće i da država dijeli sudbinu učinkovitosti gospodarstva (recimo, odnos fakturirane i naplaćene realizacije).

Zaključak

Uobičajena praksa da se uspoređuju zakonska rješenja s drugim zemljama (ne samo kada su u pitanju porezi) obično vodi degeneraciji sustava i povećava troškove. Valja naglasiti da izrada zakonskkog teksta slijedi testiranje uvojenog modela koji se zasniva na ustavnim načelima. Kao što znamo to se do sada, uglavnom, nije poštivalo. Otuda mnogi problemi koji su se potom pokušavali rješavati izmjenama i dopunama zakona.

Guste Santini
Predsjednik Hrvatske udruge poreznih obveznika