

Dr DEJAN POPOVIĆ

STIMULATIVNA FUNKCIJA PORESKE POLITIKE  
U SAMOUPRAVNOM SOCIJALISTIČKOM SISTEMU  
PRIVREĐIVANJA

U raspravama koje se poslednjih godina vode o reformi fiskalnog sistema i određivanju nove uloge fiskalne politike često se ukazuje na potrebu afirmisanja stimulatívne funkcije sistema i politike društvenih prihoda. Pri tome se, najčešće imaju u vidu s jedne strane poreski podsticaji maloj privredi, a sa druge, privilegovan fiskalni tretman privrednih objekata u nedovoljno razvijenim područjima. Obično se zanemaruje okolnost da u savremenim industrijalizovanim privredama stimulatívna funkcija predstavlja jednu od najznačajnijih funkcija poreske politike, koja se ispoljava na celom privrednom prostoru.

Za ovakav odnos prema podsticajnim potencijalima fiskalne politike objašnjenje se može pronaći kako u pojedinim osobenostima jugoslovenskog društveno-ekonomskog i, uže, fiskalnog sistema, tako i u određenim predrasudama jednog dela fiskalne teorije. Ukoliko je reč o prvom objašnjenju, potrebno je imati u vidu da, posle ustavnih rešenja iz 1974. godine, sistem društvenih prihoda karakterišu dva bitna obeležja: krajnja decentralizovanost i izuzetna fragmentizovanost. Decentralizacija je posledica primarnog fiskalnog suvereniteta republika i autonomnih pokrajina. U nadležnosti Federacije nalaze se samo posredni porezi — deo poreza na promet i carine. Svi ostali poreski oblici u nadležnosti su republika, autonomnih pokrajina i opština. Sistem finansiranja zajedničkih potreba izdvojen je iz poreskog sistema i prepusten samoupravnim interesnim zajednicama. U tom domenu danas postoji oko 8500 centara fiskalnog odlučivanja. Time se dolazi i do drugog važnog obeležja — fragmentizacije, jer odluke o porezima i doprinosima

donosi Federacija, 6 republika, 2 autonomne pokrajine, 527 opština, 10 međuopštinskih zajednica i oko 8500 SIZ. Imajući ove okolnosti u vidu, očigledno je da je fiskalna politika imala i mogla imati prevashodno fiskalnu funkciju. Stabilizaciona, redistributivna i razvojna funkcija ostale su u drugom planu.

S druge strane, u jugoslovenskoj finansijskoj literaturi nije se u dovoljnoj meri posvećivala pažnja razvojnim potencijalima fiskalne politike, iako je na izostajanje stabilizacione i redistributivne funkcije često ukazivano. Objašnjenje se može naći u dvema vrstama razloga. Prvo, značajan deo doktrine dugo je vremena bio pod uticajem kejnzijanskog pristupa koji je izdvajao stabilizacionu i redistributivnu funkciju. Mere ekonomske politike koje su predlagali Kejnzi i njegovi sledbenici bile su prevashodno namenjene otklanjanju zala koje je nosila Velika depresija: nezaposlenosti i deflacije. Kako je nedovoljna potrošnja smatrana uzročnikom depresivnih kretanja, to su okosnicu kejnzijanskog intervencionizma činile mere ekspanzivne fiskalne politike: snižavanje poreskih stopa i uvećanje javnih rashoda. U periodima kada je privredna aktivnost ulazila u fazu prosperiteta i kada je pretela opasnost od otimanja cena kontroli, država bi preduzimala mere restriktivne prirode: povećavala bi poreske stope i smanjivala obim javnih rashoda. Recesija koja je 1973/74. godine izbila u svetskim razmerama imala je, međutim, određena obeležja na koja se kejnzijanskim instrumentarijumom nije moglo delovati. Fenomen uočen još krajem pedesetih godina — da cene pokazuju izrazitu rigidnost nadole — karakterisao je praktično celokupan period posle 1973. godine. Empiriski podaci svedoče da je u savremenim uslovima za sniženje stope nezaposlenosti potrebno „platiti mnogo više cenu“ u obliku povećanja stope inflacije i, obrnuto, da je, da bi došlo do smanjenja stope rasta cena, neophodno kreirati visoku nezaposlenost. Drugim rečima, pokušaj da se merama kejnzijanske ekonomske politike oživi privredna aktivnost doveo bi do daljeg rasplamsavanja inflacije sa nesagledivim negativnim posledicama. Isto tako, pokušaj da se inflacija obuzda restriktivnim fiskalnim (i kreditno-monetarnim) merama stvorio bi recesiju velikih razmera. Zbog toga se, u drugoj polovini sedamdesetih godina, pre svega u anglosaksonskoj literaturi, javljaju pravci koji kritikuju bazičnu premisu kejnzijanske teorije ekonomske politike — da je osnovni problem sa kojim je privreda suočena nedovoljna agregatna potrošnja.

Polaznu osnovu tih novih pristupa predstavlja shvatanje da se uzroci poremećaja u savremenim privredama nalaze na strani proizvodnje, a ne u domenu potrošnje. Supply-side ekonomija ukazuje da kejnzijanska preokupacija tražnjom ne može dati željene rezultate i da je nužan zaokret ka takvoj ekonomskoj politici koja bi stimulisala povećanje ponude i ekonomski rast. Odjeci ovakvog učenja relativno kasno su se čuli u jugoslovenskim naučnim i stručnim krugovima.

Drugi razlog zbog kojeg se u jugoslovenskoj finansijskoj literaturi nije dovoljno pisalo o razvojnim potencijalima poreske politike krije se u okolnosti da se u našim predstavama često državna intervencija u privredi (ostavljajući po strani ideološke implikacije) identifikuje sa direktnim javnim rashodima (dotacijama, subvencijama i dr.). Pri tome se ne retko previđa da državna intervencija može poprimiti i indirektan oblik, u domenu poreske politike — kroz različita poreska oslobođenja i olakšice koje se pružaju poreskim obveznicima.

### 1. Koncept poreskih rashoda

U savremenoj nauci o finansijama nastao je novi termin za obeležavanje mera državne intervencije putem različitih poreskih oslobođenja i olakšica — *poreski rashodi*. U suštini, svaki podsticaj koji se pruža poreskim obveznicima predstavlja svojevrsno odstupanje od opšteg koncepta poreske norme i ono povlači smanjenje fiskalnih prihoda. Ukoliko se zanemare teškoće koje izaziva određivanje „normalnog“ oblika poreske strukture, u odnosu na koju se posmatra pomenuto odstupanje, nosiocima poreske politike, kao i stručnoj i naučnoj javnosti, jasno je da, primera radi, isključivanje iz poreske osnovice dela dohotka koji je preduzeće izdvojilo na ime naučno-istraživačke aktivnosti stvara sličan učinak kao da je obvezniku data direktna subvencija: umesto da mu je u obliku određenog javnog rashoda ustupila izvesnu sumu iz budžeta, država se, kod poreskih rashoda, „lišava“ dela svog potencijalnog poreskog prihoda.

U finansijskoj literaturi se često porede prednosti i nedostaci primene direktnih javnih rashoda odnosno poreskih rashoda. Važnu osobinu poreskih rashoda predstavlja okolnost da su oni manje očiti nego direktne subvencije. Ta se osobina može shvatiti i kao prednost i kao nedostatak. One društvene grupe koje su zainteresovane da se nastavi program javne podrške određenoj privrednoj grani, regionu ili grupi ljudi u uslovima kada je javno mnjenje opredeljeno protiv prekomerne potrošnje od strane države, davaće prednost poreskim rashodima u odnosu na direktne rashode. Rast poreskih rashoda mnogi će doživeti kao smanjenje poreskih prihoda, a ne kao porast javne potrošnje. Naravno, ova se osobina može shvatiti i kao mana, posebno u državama u kojima se redovno ne objavljuju konsolidovani računi poreskih rashoda. Štaviše, trošak poreskih rashoda teže je kontrolisati, jer se vrednost posredne subvencije poreskom obvezniku menja kada se menja efektivna poreska stopa kojoj je podvrgnut. S druge strane, poreski rashodi su fleksibilniji, jer omogućuju obvezniku da sâm odredi koji će deo njegove aktivnosti biti podržan od strane države, što kod direktnih rashoda nije slučaj. Konačno, njihov nedvosmislen nedostatak je u tome što poreski sistem čine mnogo složenijim, tako da nije jedno-

stavno utvrditi razliku između potencijalnog i stvarnog poreskog prihoda.

U fiskalnoj praksi najvećeg broja savremenih tržišnih privreda sreće se kombinovana primena direktnih javnih rashoda i poreskih rashoda. Kriza tokom osamdesetih godina ugrozila je akumulativni potencijal jugoslovenske privrede i značajno umanjila obim investicione aktivnosti. Ekonomski rast je praktično ostao u zonama nultih stopa. Zbog toga bi podsticanje ekonomski zdrave investicione aktivnosti trebalo da postane prioritetan zadatak poreske politike. U tom kontekstu posebno važno mesto pripada fiskalitetima koji pogađaju dohodak preduzeća, i to ne samo porezu iz dohotka OUR, već i brojnim doprinosima koji se plaćaju iz dohotka, iako su oni formalno izdvojeni iz poreskog sistema. Raspravljati o podsticanju ekonomskog rasta isključivo putem poreskih olakšica ili oslobođenja, a pri tom zanemarivati učinke doprinosa, čiji je relativni fiskalni značaj i preko šest puta veći od poreza, ne bi uopšte imalo smisla. Zbog toga se zaključci naše analize prenose i na doprinose, a termin *poreska politika* obuhvata i politiku doprinosa. Pored poreza i doprinosa iz dohotka OUR, investicioni poreski podsticaji mogu se pružati i preko fiskaliteta koji pogađaju faktore proizvodnje, čija se ponuda želi stimulisati (pre svega lični dohodak), a na posredan način i preko poreza na promet. U ovom radu analizi će biti podvrgnuti samo podsticaji iz domena oporezivanja dohotka preduzeća.

## 2. Vrste investicionih podsticaja pri oporezivanju dohotka OUR

U sistemu oporezivanja dohotka preduzeća moguće je razlikovati nekoliko grupa investicionih poreskih podsticaja u zavisnosti od mehanizma preko koga se pruža podsticaj. Poresku obavezu moguće je umanjiti i tako stimulisati investicionu aktivnost putem: (1) odlaganja plaćanja poreza; (2) odgovarajućeg tretmana gubitaka; (3) oslobođenja od plaćanja poreza; (4) diferencijacije poreskih stopa i (5) investicionog poreskog kredita.

### 2.1. Odlaganja plaćanja poreza

Kod izbora odgovarajućeg metoda stimulisanja investicione aktivnosti posebno mesto imaju problemi amortizacije. Porez koji pogađa dohodak privrednih organizacija *per definitionem* je porez na neto dohodak, pa je sasvim razumljivo što je u najvećem broju fiskalnih sistema obveznicima dopušteno da odbiju iznose svojih kapitalnih rashoda prilikom određivanja poreske osnovice. Pri tome se otvara pitanje vremenskog rasporeda amortizacije osnovnih sredstava. Odbitak kapitalnih troškova povećava poreske uštede investitora i one su utoliko veće ukoliko su troškovi kapitala ranije od-

bijeni. Sadašnja vrednost poreza koji se plaća u toku perioda trajanja investicije sastoji se iz dva dela. Jedan deo čini sadašnja vrednost poreza kakva bi bila kada ne bi postojala amortizacija. Drugi deo, koji se oduzima od prvog, predstavlja sadašnja vrednost poreskih ušteta usled odbijanja amortizacije. Ukoliko se pretpostavi da određena investicija daje konstantni godišnji priliv dohotka  $R$  u toku  $n$  godina, onda, pre uvođenja poreza, investitor izjednačuje trošak investicije sa sadašnjom vrednošću priliva dohotka:

$$B = R_n A_n, \quad (1)$$

gde  $B$  predstavlja trošak investicije, a  $A_n$  sadašnju vrednost anuiteta od jedne novčane jedinice za  $n$  godina, diskontovanu uz kamatnu stopu  $i$ :

$$A_n = \frac{1 - (1 + i)^{-n}}{i}. \quad (2)$$

Posle uvođenja poreza čija je stopa  $t$ , trošak investicije biće jednak:

$$B_t = R_n A_n - t \left( R_n A_n - \frac{B}{d} A_d \right), \quad (3)$$

gde  $d$  predstavlja broj godina u toku kojih se vrši amortizacija (uz pretpostavku o pravolinijskoj amortizaciji), a  $A_d$  sadašnju vrednost anuiteta od jedne novčane jedinice za  $d$  godina. Sadašnja vrednost

poreza jednaka je  $t \left( R_n A_n - \frac{B}{d} A_d \right)$ ; izraz  $t R_n A_n$  predstavlja sada-

šnju vrednost bruto poreza, a izraz  $t \frac{B}{d} A_d$  sadašnju vrednost pore-

skih ušteta usled odbijanja amortizacije. Prema tome, moguće je zaključiti da efektivna poreska stopa (stvaran iznos umanjenja dohotka) zavisi od zakonske poreske stope i od vremenskog rasporeda odbijanja amortizacije (dužine perioda amortizacije i brzine njenog odvijanja unutar tog perioda). Ukoliko je amortizacija brža, utoliko je niža efektivna poreska stopa. Efekat stimulacije investicija može se, dakle, prenositi kako preko ubrzavanja amortizacije tako i preko sniženja poreske obaveze. U suštini, odlaganje plaćanja poreza (a to je ishod ubrzavanja amortizacije) svodi se na davanje beskamatnog zajma investitoru. Stvarna brzina kojom će preduzeća sprovoditi otpis osnovnih sredstava zavisi od: a) propisanog perioda vremena u kome se mora rasporediti amortizacija i b) formule po kojoj će se amortizacija realizovati.

a) Nominalna amortizacija utvrđuje se na osnovu globalnih procesa o veku trajanja i tempu zastarevanja pojedinih vrsta osnovnih sredstava, uz koje se pretpostavlja neki nivo prosečne in-

tenzivnosti njihovog korišćenja. Na taj način utvrđuje se prosečna stopa amortizacije za pojedine vidove sredstava za rad, koja implicitno određuje predviđeni vek trajanja datog sredstva. Uz Zakon o amortizaciji društvenih sredstava doneta je posebna Nomenklatura sredstava za amortizaciju, u kojoj su za svaku vrstu sredstava propisane određene minimalne stope amortizacije. Pošto se sredstva izdvojena iz ukupnog prihoda na ime amortizacije u načelu ne opterećuju nikakvim obavezama, interes preduzeća trebalo bi da bude da visina amortizacije bude iznad zakonskog minimuma; drugim rečima, da se uračunavanjem jednog dela dohotka u amortizaciju skрати period amortizacije. Ovakvo rešenje — kojim se preduzećima omogućuje da mogu predvideti i više stope amortizacije od zakonskih — stimuliše ubrzanje tehničkog progressa. Međutim, zakonodavac može odrediti da se deo amortizacije, obračunat iznad iznosa po zakonskim stopama, tretira sa stanovišta fiskalnih obaveza kao deo dohotka. To je rešenje prihvatio i Zakon o udruženom radu u članu 110. stav 1. alineja 8, iako je u članu 106. stav 7. dopustio mogućnost da se samostalnim odlukama ili dogovorom republika i pokrajina odstupi od takve prakse i da se deo amortizacije obračunat po stopama iznad zakonom predviđenih minimalnih stopa može izuzeti iz osnovice za obračunavanje poreza iz dohotka OUR. Ovakav privilegovan tretman amortizacije iznad zakonskog minimuma primenjivao se samo u Sloveniji i u Hrvatskoj. Zakon o utvrđivanju i raspoređivanju ukupnog prihoda i dohotka... iz 1984. godine predvideo je da se troškovi amortizacije *u celini* nadoknađuju iz ukupnog prihoda. Na taj način je implicitno pružena olakšica obveznicima poreza iz dohotka OUR.

b) Na ubrzanje amortizacije može se uticati i izborom odgovarajuće formule po kojoj bi se, u okviru datog perioda amortizacije, vršio otpis osnovnih sredstava, tako da se relativno veći iznosi amortizacije obračunavaju u prvim godinama perioda amortizacije. U ovom pogledu osnovni metod obračunavanja amortizacije je linearni (pravolinijski), ali se u savremenim sistemima sreće nekoliko različitih metoda putem kojih se postiže ubrzanje otpisa osnovnih sredstava: metod dvostruko opadajućeg balansa, metod zbira godina, metod inicijalnog odobravanja, metod slobodne amortizacije i dr. U jugoslovenskim uslovima Zakon o amortizaciji društvenih sredstava dopušta da se, pored linearnih, mogu primenjivati i degresivne i progresivne stope amortizacije. Sa fiskalnog aspekta, investicioni podsticaj pružaju samo degresivne stope. U praksi, međutim, korisnici društvenih sredstava mogu se opredeliti i za progresivne stope (koje omogućuju da se u prvim godinama upotrebe sredstava otpisuje manji iznos amortizacije), jer će tako u kratkom roku osigurati nerealno visoke iznose dohotka. U dugom roku će inflacija i onako onemogućiti realnu kalkulaciju svih troškova, pa i troškova amortizacije.

Inflatorno okruženje u kome se nalazi jugoslovenska privreda ne predstavlja pogodno tlo za prenošenje ekonomski racionalnih

TABELA 1.

**Dohodak za raspoređivanje, zakonski propisana amortizacija  
i amortizacija iznad zakonskog minimuma u OUR privrede  
i u društvenim delatnostima**

— milioni dinara —

Godina	SFRJ	BiH	Crna Gora	Hrvatska	Make- donija	Slovenija	Srbija (iz- van SAP)	Kosovo	Vojvo- dina
1980.	1283275	159740	23600	339780	67622	227231	312084	24304	128913
1981.	1756259	216861	32533	464739	92383	300920	431510	33167	184147
1982.	2254146	292658	39565	584447	123218	374423	559195	41314	239337
1983.	3105646	403476	58523	794857	173267	530578	756370	58955	329624
1984.	5033301	644102	97861	1288519	261612	883443	1224231	97261	536271
1980.	134658	20759	3344	33994	8022	22587	29188	3776	12888
1981.	176990	26568	4889	44305	10479	29581	38060	5027	18081
1982.	302532	46057	8227	76139	18508	51948	63509	7650	30495
1983.	422839	65579	11677	102701	27129	71353	90458	11074	42868
1984.	603261	91082	16685	144113	41981	106532	129187	14263	59417
1980.	14330	746.3	183.5	7720	187	4521	368	4	602
1981.	20325	951.7	519	9483	356	6360	921	51	1682
1982.	15558	1148	27	8119	604	4650	382	2	627
1983.	26118	1028	80.4	14237	699	6893	1675	10.2	1495
1984.	58658	3280	353.4	30225	926	12362	6573	367.1	4570
1980.	10.64	3.60	5.49	22.71	2.33	20.02	1.26	0.11	4.67
1981.	11.48	3.58	10.62	21.40	3.40	21.50	2.42	1.01	9.30
1982.	5.14	2.49	0.33	10.66	3.26	8.95	0.60	0.03	2.06
1983.	6.18	1.57	0.69	13.86	2.58	9.66	1.85	0.09	3.49
1984.	9.72	3.60	2.12	20.97	2.21	11.60	5.09	2.57	7.69

Izvor: Podaci o završnim računima...

podsticaja. Neprimerena revalorizacija omogućuje da se deo vrednosti osnovnih sredstava i zaliha stalno preliva u dohodak. Tako inflatorno uvećan dohodak predstavlja osnovicu ne samo za obračun fiskalnih prihoda, već — u priličnoj meri nezavisno od stvarnih rezultata proizvodne aktivnosti — stvara preduslove za isplatu ličnih dohodaka u preduzeću. Na taj način u praksi se rađa — sa opšteg društvenog stanovišta krajnje štetna — simbioza interesa između društveno-političkih i samoupravnih interesnih zajednica, s jedne, i upravljačkih slojeva u radnoj organizaciji, s druge strane. Za takvu simbiozu važna je iluzija da proizvodnja stvara određeni dohodak (makar u njemu dominirala inflatorna komponenta). Zbog toga podsticaj da se vrše veća izdvajanja na ime amortizacije ne izaziva odgovarajuću reakciju ni među obveznicima poreza i doprinosa iz dohotka OUR ni među nosiocima fiskalne politike.

Podaci iz tabele 1 svedoče o skromnim razmerama ubrzane amortizacije. Posmatrajući jugoslovensku privredu kao celinu, odnos amortizacije iznad zakonskog minimuma prema zakonskoj amortizaciji u periodu od 1980. do 1984. godine kretao se između 5,14% i 11,48%. U dvema republikama u kojima je amortizaciju iznad zakonskog minimuma bilo moguće odbiti prilikom određivanja osnovice poreza iz dohotka — u Sloveniji i u Hrvatskoj — ovaj procenat bio je znatno veći (prelazio je i 20%). S druge strane, na Kosovu je u pojedinim godinama unutar ovog perioda amortizacija iznad zakonskog minimuma praktično bila jednaka 0, a u Srbiji (izvan SAP) padala je i ispod 1%.

Zakon o utvrđivanju i raspoređivanju ukupnog prihoda i dohotka... iz 1984. godine predvideo je, kao što je istaknuto, da se troškovi amortizacije u celini nadoknađuju iz ukupnog prihoda. Da bi se ocenio fiskalni efekat isključivanja ubrzane amortizacije iz osnovice poreza i doprinosa iz dohotka OUR, potrebno je poći od funkcije fiskalnog prihoda oblika:

$$\ln T = \ln a + b \cdot \ln D \quad (4)$$

Ocenu parametara ove funkcije sproveli smo na osnovu podataka iz završnih računa OUR privrede i vanprivrede o naplaćenim porezima i doprinosima iz dohotka, svrstanih po oblastima delatnosti, za 1984. godinu. Regresiona analiza daje sledeće vrednosti parametara funkcije fiskalnog prihoda:

$$\ln \hat{T} = -1.7541 + 0.9699 D \quad R^2 = 0.9975 \quad (5)$$

(0.3550)      (0.0138)

Sada je jednostavno izračunati promene u veličini prihoda od poreza i doprinosa iz dohotka OUR, izazvane isključivanjem iz osnovice dela izdvojenog na ime ubrzane amortizacije. U 1984. godini po ovom osnovu bi se fiskalni prihodi smanjili za 5,31%. Reč je o



iznosu koji ne bi bitno ugrozio prihode budžeta i SIZ, ali je podsticajni potencijal fiskalnog premiranja ubrzane amortizacije i dalje neaktiviran, iz već navedenih razloga.

## 2.2. Poreski tretman gubitaka

Stimulacija investicione aktivnosti mogla bi se ostvariti i putem odgovarajućeg poreskog tretmana gubitaka. U mnogim savremenim fiskalnim sistemima investitorima se gubici kompenziraju putem dopuštanja da se među troškovima poslovanja u tekućem poslovnom periodu mogu prikazati i preneseni gubici iz prethodnih godina. Na taj način se umanjuje rizik poslovanja i tako pruža podsticaj. U jugoslovenskim uslovima jedino je u Srbiji (izvan SAP), do stupanja na snagu novog Zakona o porezu iz dohotka OUR (1. 1. 1985. godine), postojala mogućnost da se poreska osnovica umanji za deo dohotka izdvojen za pokriće gubitaka iz ranijih godina, kao i za deo dohotka izdvojen za otplatu sanacionih kredita. Razmere ovog podsticaja bile su, međutim, minimalne: ova vrsta abatmana učestvovala je u dohotku za raspoređivanje samo sa oko 1/4 procenta.

## 2.3. Stimulativna dejstva oslobođenja od plaćanja poreza

Dogovor republika i autonomnih pokrajina o usklađivanju poreskog sistema iz 1985. godine predvideo je da se u zakonima o porezu iz dohotka mogu propisati oslobođenja od plaćanja poreza radi: 1) stimulisanja izvoza; 2) poboljšanja ekonomskog položaja rudnika sa jamskim kopom; 3) stimulisanja zapošljavanja; kao i 4) radi ostvarivanja drugih ciljeva ekonomske stabilizacije i razvojne politike.

1) Podsticanje izvoza oslobođenjem od plaćanja poreza iz dohotka jedan je od najizdašnijih poreskih rashoda u svim republikama i pokrajinama. U strukturi poreskih oslobođenja u Srbiji (izvan SAP) ova vrsta učestvuje skoro sa 2/5. Dilema se, međutim, otvara u svetlu okolnosti da međunarodne obaveze koje je u okviru GATT preuzela Jugoslavija ne odobravaju praksu da se stimulacija izvoza vrši na račun neposrednih poreza. Ovo isto važi i za podsticanje izvoznika subvencijama u obliku povraćaja viškova prihoda budžeta DPZ ili SIZ. Ukoliko se žele poštovati preuzete međunarodne obaveze — a to se opredeljenje uopšte ne može dovoditi u pitanje — onda se rešenje može potražiti jedino kroz posrednu stimulaciju. Izvoznik bi mogao biti stimulisan npr. povraćajem poreza koji je obračunat na deo dohotka prethodno investiranog u povećanje izvoznih kapaciteta.

2) Poboljšanje ekonomskog položaja rudnika sa jamskim kopom, kao i podsticaji usmereni ka poboljšanju opšteg ekonomskog

položaja pojedinih grana ili grupa delatnosti relativno su čest oblik poreskih oslobođenja odnosno olakšica. Oni se sreću u svim republičkim i pokrajinskim sistemima oporezivanja dohotka.

3) Stimulacija zapošljavanja u ovom domenu obično se vrši putem oslobođenja dela dohotka koji predstavljaju lični dohoci radnika u novouvedenoj drugoj odnosno trećoj smeni ili izdvojenog na ime zapošljavanja stručno-kreativnih kadrova. Razmere ovih oslobođenja obično su skromne: primera radi u Srbiji (van SAP) ona su zajedno učestvovala sa 0,15<sup>0</sup>/<sub>0</sub> u dohotku za raspoređivanje.

4) Pominjući oslobođenja namenjena ostvarivanju „drugih ciljeva ekonomske stabilizacije i razvojne politike“, Dogovor o usklađivanju poreskog sistema praktično je omogućio republikama i pokrajinama da mogu zadržati veoma heterogenu strukturu podsticajnih mehanizama u svojim sistemima oporezivanja dohotka OUR. Sa aspekta stimulisanja ekonomskog razvoja od značaja su, primera radi oslobođenja dela dohotka koji je ostvaren povećanjem cena, izdvojenog za proširenu reprodukciju, dela dohotka izdvojenog za naučno-istraživački rad, dela dohotka koji elektrodistribucija izdvaja za izgradnju novih objekata i sl. No, razmere ovih oslobođenja takođe su skromne (0,26<sup>0</sup>/<sub>0</sub> od dohotka za raspoređivanje u Srbiji (izvan SAP) u 1983. godini).

#### 2.4. Diferencijacija poreskih stopa

Stope poreza iz dohotka OUR su proporcionalne, ali je Dogovor o usklađivanju poreskog sistema predvideo da mogu biti i diferencirane. U praksi one su različite po pojedinim granama u Hrvatskoj, Sloveniji, Makedoniji, Srbiji i Crnoj Gori. Najšira diferencijacija sprovedena je u Hrvatskoj, u kojoj je u svakoj grupi delatnosti uvedena različita stopa, u zavisnosti od veličine dohotka po radniku. U ostalim republikama koje sprovode diferencijaciju stopa, pojedinim oblastima i granama delatnosti pružen je poseban tretman u zavisnosti od izvesnih razvojnih prioriteta. Međutim, iako se primena više ili niže poreske stope obrazlaže razvojnim argumentima, najčešće je opredeljenje za određenu politiku poreskih stopa rezultat odnosa političkih snaga u postupku donošenja odluke u delegatskom sistemu. U takvim uslovima u mnogome je ograničen razvojni potencijal mera diferencijacije stopa poreza iz dohotka OUR. Dodatno ograničenje proističe iz okolnosti da diferencijacija stopa doprinosa često ne sledi model koji postavljaju poreske stope.

#### 2.5. Investicioni poreski kredit (povraćaj obračunatog poreza)

Oslobođenja od plaćanja poreza ili oporezivanja uz primenu niže poreske stope ne garantuju da će olakšica biti iskorišćena u razvojne svrhe. Obveznik bi, u načelu, mogao da „uštedena“ sred-

stva usmeri i ka fondu ličnih dohodaka. Zbog toga se kao sigurnije sredstvo ostvarivanja razvojne funkcije poreza iz dohotka OUR pojavljuje instrumenat povećaja obračunatog poreza, koji sadrži mnoga obeležja investicionog poreskog kredita — veoma značajnog mehanizma podsticanja investicione aktivnosti u savremenim tržišnim privredama. Obračunati poreski prihod jednostavno se ustupa obvezniku, pod uslovom da dobijena sredstva usmeri u fond za proširenje materijalne osnove rada. U uslovima koje bi reforma poreskog sistema u Jugoslaviji trebalo da obezbedi, instrumenat povraćaja obračunatog poreza mogao bi da postane najznačajnijim oblikom poreskih rashoda. S jedne strane, vezivanje odobravanja ove olakšice za ulaganje dobijenih sredstava u poslovni fond obezbedilo bi pretpostavke za realizaciju razvojne funkcije: s druge strane, ovakav poreski rashod najjednostavnije je kvantifikovati. Otuda, primena povraćaja obračunatog poreza otklanja prigovor da su razmere poreskih podsticaja neodredive, omogućujući srazmerno efikasnu kontrolu predstavničkog tela nad namenom ove vrste poreskih rashoda.

### 3. Zaključak

Sumaran osvrt na različite podsticajne mehanizme u okvirima podsistema oporezivanja dohotka OUR pokazao je da su mogućnosti korišćenja poreskih rashoda u samoupravnom sistemu privređivanja izrazite. Pri tome, razloge zbog kojih ovakvi potencijali nisu iskorišćeni treba potražiti u obeležjima fiskalnog sistema i, dublje, u imperfektnostima društveno-ekonomskog sistema, koje sistem i politiku društvenog finansiranja u praksi svode jedino na fiskalnu dimenziju. Pomenuta ograničenja doprinose da se razvojni potencijal poreske politike u najboljem slučaju može pokazati u domenu stimulisanja male privrede ili ubrzanog razvoja nedovoljno razvijenih područja. Sprovedena analiza je pokazala da, uz uvažavanje pomenuta dva pravca delovanja, poreska politika može poslužiti kao veoma značajna komponenta podsticanja opšteg privrednog rasta. No, da bi se postigao ovaj cilj, nužna je suštinska reforma fiskalnog sistema. Takvu reformu, međutim, u postojećim odnosima snaga u jugoslovenskom društvu ne treba očekivati sa previše optimizma. Ona bi podrazumevala promene u raspodeli ekonomske i političke moći, pre svega na štetu republičko-pokrajinskog etatizma. Zadatak je naučne misli da to nedvosmisleno iskaže i da objasni razloge zbog kojih su promene blokirane.

Dr Dejan POPOVIĆ

STIMULATIVE ROLE OF FISCAL POLICY IN THE SELF-MANAGED  
SOCIALIST SYSTEM OF ECONOMIC PERFORMANCE

(Summary)

In discussions which have come up in recent years about reforms of the fiscal system and the new role of the fiscal policy opinions have made heard themselves that a heavier emphasis should be placed on the stimulating function of the system and policy of public revenues. By this we usually mean tax reliefs to small business as well as a privileged fiscal treatment of business organizations in under-developed regions. The fact has been usually disregarded that the stimulating function is one of the most important functions of the taxation policy in present day industrial economies and that it works in the whole economy.

Dealing with different stimuli in the frames of the subsystem of the income taxation in OAL we can see that revenues from taxation may be used in different ways. The reasons why these potentialities have not been utilized are to be found in the features of the fiscal system and in the defects of the socio-economic system, which have reduced the system and the policy of public financing to the fiscal dimension only. It is due to the above mentioned constraints that the policy of taxation can be practiced best in the form of incentives to small business or in the accelerated development of under-developed regions. Analyses have shown that the economic growth in general can be also fostered by the policy of taxation. But this objective can be met only if radical changes are made in the fiscal system. However, one need not be too optimistic about such a reform in the Yugoslav society in view of the existing balance of power. It would imply changes in the distribution of the economic and political power, first of all to the detriment of the etatism of republics and provinces. It is hence the task of the scientific thought to explain what impedes changes.