



Godišnje izvješće o oporezivanju 2024. (prikaz aktualnih poreznih politika u EU)

prof. dr. sc. Nikola Mijatović

Komisija Europske unije početkom srpnja objavila je redovito godišnje izvješće o oporezivanju (Annual Report on Taxation 2024), koje sadrži prikaz aktualnih poreznih politika u Europskoj uniji. Izvješće je javno dostupno na službenim stranicama Komisije; dostupno je isključivo na engleskom jeziku. Koncipirano je u više poglavlja koja obrađuju različitu poreznu problematiku. U nastavku slijedi prijevod o glavnim razviticima i ključnim izazovima pred kojima se porezna politika nalazi, kao i kraći dio koji se bavi pitanjima PDV-a kao najizdašnjeg poreza u nas.

* Preveo i prilagodio

1. Uvod

Godišnje izvješće o oporezivanju 2022. analizira izvedbe i glavne promjene država članica EU na području oporezivanja. Namjera je kreatorima političkih odluka diljem EU pružiti uvid koji pomoću kojeg mogu poboljšati funkcioniranje svojih poreznih sustava. Postojeće izvješće sažeto prikazuje strukturu poreznih prihoda diljem EU, u skladu s njihovom ekonomskom funkcijom i vrstom poreza, s naglaskom na različitosti među državama i vremenski tijekom. Nakon pet godina stagnacije, u prvom tromjesečju 2024. godine došlo je do ubrzanja gospodarstva EU, praćenog usporavanjem inflacije i snažnim tržištem rada. Očekuje se da će snažna potrošnja biti glavni pokretač gospodarske ekspanzije u razdoblju 2024-2025. Međutim, dva rata koja se trenutno odvijaju u susjedstvu i povećane geopolitičke tenzije stvaraju nesigurnost i potrebu rastućih rashoda na ime obrane, dok fiskalna pozicija mnogih država članica ostaje problematična. Kratkoročno, proračuni ostaju opterećeni ostavštinom COVID-pandemije i energetske krize. Dugoročno, tzv. megatrendovi, naročito starenje stanovništva i digitalizacija, jednako kao i potreba adresiranja klimatskih promjena i reduciranje nejednakost, imaju utjecaj na starosnu dob zaposlenih i način na koji radimo, proizvodimo i konzumiramo. To, posljedično, može dodatno pritiskati državne rashode i sposobnost poreznog sustava za osiguranjem prihoda nužni za financiranje javnih troškova i osiguravanje odgovarajuće soci-

jalne politike. Izvješće pokazuje da je 2022. godine ukupni porezni teret u EU (40,2 % BDP-a, uključujući socijalne doprinose) bio malo iznad predpandemijske razine.

U nastavku su prikazani rizici i izazovi koji s vremenskim pomakom mogu utjecati na porezne sustave. Analizira se postojeće makroekonomske okruženje s prognozama za sljedeće dvije godine. Pružaju se najnoviji podatci o poreznim prihodima, te analizira utjecaj strukturnih promjena (poznatih pod nazivom „megatrendovi“) na oporezivanje.

2. Makroekonomska situacija i prognoze

Posljednje četiri godine gospodarstvo EU suočeno je s nizom izvanrednih i neočekivanih šokova. Započelo je s COVID-pandemijom koja je od 2020.-2021. imala svoje najsnažnije socioekonomske posljedice, da bi zatim došlo do globalnih poremećaja opskrbe (krajem 2021.) odnosno rata u Ukrajini (od veljače 2022.). EU i države članice brzo su djelovale na način da su izrazile spremnost financijski poduprijeti kućanstva i gospodarske subjekte za trajanja zdravstveno uvjetovanih ograničenja, kao i kasnije radi rješavanja neočekivanih energetske krize i snažnog rasta inflacije. Suočeno s takvim neočekivanim događanjima, gospodarstvo EU pokazalo je snažnu otpornost. Došlo je do prevladavanja pada BDP-a (na predpandemijsku

razinu iz trećeg kvartala 2021.), dok je u zadnje vrijeme ograničen rast inflacije. Unatoč tome, navedeni niz šokova potaknuo je strukturne promjene u gospodarstvima i društvima država članica EU-a te je ostavio dugotrajni trag u javnim financijama. Sve to ukazuje na potrebu jačanja nacionalnih poreznih sustava, uključujući osiguranje visoke porezne usklađenosti kao i kreiranje porezne mješavine koja će biti usklađena s megatrendovima koji preoblikuju društvo i gospodarstvo.

Gospodarstvo EU snažno je postpandemijski raslo 2021. i 2022., da bi 2023. taj rast izgubio na zamahu. Nakon oštrog pada 2020. (-5,6 %), realni BDP EU-a snažno se oporavio i porastao za 6,0 % 2021. odnosno 3,5 % 2022. Krajem 2022. gospodarstvo EU – zbog energetske krize potaknute ratom u Ukrajini – ušlo je u fazu zastoja rasta. Godine 2023. rast BDP-a iznosio je 0,4 % i to ponajprije zamahu zabilježenom prethodne godine i snažnom tržištu rada. Dok je zabilježen pad realnog BDP-a u nekoliko središnjih i sjevernih zemalja EU (zbog njihove izloženosti uvozu energije iz Rusije), dotle su neka južna gospodarstva EU (više orijentirana na sektor usluga) zabilježila rast iznad 2 %.

Visoki troškovi života kočje gospodarski rast. Rat u Ukrajini potaknuo je porast cijena plina koji se brzo prenio na cijene električne energije. Takvi inflatorni pritisci cijena energije proširili su se na ostale komponente potrošačke košarice gurajući HICP (harmonizirani indeks potrošačke cijene) inflaciju na 11,5 % (na godišnjoj razini) u listopadu 2022. To je rezultiralo energičnim odgovorom monetarnih vlasti, uključujući Europsku središnju banku, koja je povećala svoje kamatne stope. Kao posljedica, zabilježen je u EU pad stope HIPC-a ispod 3 % do kraja 2024. Istovremeno, stroži financijski uvjeti ograničavaju kreditne tokove prema privatnom sektoru te štednja iz predostrožnosti opterećuje potrošnju (osobito dobara) i investicije (naročito u građevinarstvu).

Unatoč gospodarskom usporavanju, tržište rada nastavilo se snažno razvijati 2023. Tržište rada EU pokazuje značajnu otpornost prema svim šokovima koji su od 2020. pogodili gospodarstvo EU zahvaljujući – za trajanja COVID-pandemije – primjeni različitih mjera podrške uključujući programe skraćenog radnog vremena uz fiskalnu potporu EU (program SURE). Zabilježen je kontinuirani porast zaposlenosti (1,5 % 2021., 2,0 % 2022. i 1,2 % 2023.). Istovremeno je stopa nezaposlenosti pala na 6,1% (najniže ikad zabilježeno u EU). Unatoč tome, zabilježena je slaba produktivnost rada (kombinacija slabih rezultata rada i elastičnosti zapošljavanja), nedovoljno zapošljavanje žena i integracija mladih (osobito neobrazovanih) na tržište rada, visoka stopa nezaposlenosti u određenim regijama i u slučaju određenih ranjivih skupina, kao i potreba brze prilagodbe vještinama koje se brzo mijenjaju. Stope slobodnih radnih mjesta i prijavljeni manjak radne snage ukazuje na ograničeno tržište rada. Mnogi trenutni manjkovi na tržištu rada – npr. stručnjaka iz STEM-područja, ICT-područja, građevinarstva, zdravstva i ugostiteljstva – dugotrajnog su karaktera i vjerojatno će se dodatno pogoršati provođenjem potreba zelene i digitalne tranzicije.

Snažan nominalni rast plaća bio je nedovoljan da spriječi realni gubitak plaća 2023. To je posljedica snažnog porasta cijena 2022. i posljedično značajnog gubitka kupovne moći kućanstava. Nominalno povećanje kompenzacije po glavi stanovnika (4,8 %) značajno je zaostalo za povijesno visokom godišnjom HICP-inflacijom (9,2 %). Unatoč određenom rebalansu 2023., HICP inflacija (6,4 %) ponovno je premašila nominalni rast plaća (5,8%), da bi u drugoj polovici godine bilo zabilježeno slabljenje rasta inflacije uz istovremeni porast plaća.

Iako je nominalni rast BDP-a smanjio udio javnog duga u BDP-u, proračunski manjak opće države ostaje iznad 3% BDP-a. Nakon što je na kraju 2020. dosegnuta povijesno visoka razina javnog duga od 91,7% BDP-a, zabilježen je značajan pad omjera javnog duga i BDP-a (84,8% krajem 2022. i 82,9% krajem 2023.). Do pada udjela javnog duga došlo je zbog postpandemijskog gospodarskog oporavka (učinak realnog BDP-a) i visoke inflacije (deflacijski učinak BDP-a). Istovremeno, visoki primarni proračunski manjkovi nastavljaju podizati razinu javnog duga, dok više kamatne stope na nova izdanja duga povećavaju rashode na ime kamata. U pet država članica EU javni dug ostao je iznad 100%: Grčka (161,9%), Italija (137,3%), Francuska (110,6%), Španjolska (107,7%) i Belgija (105,5%). Jedanaest država članica imalo je ukupni proračunski manjak iznad referentne vrijednosti od 3 % iz Ugovora: Italija (7,4%), Mađarska (6,7%), Rumunjska (6,6%), Francuska (5,5%), Poljska (5,1%), Slovačka (4,9%), Malta (4,9%), Belgija (4,4%), Češka (3,7%), Španjolska (3,6%) i Estonija (3,4%). Prihodi opće države, generalno gledano, ostali su stabilni i posljednjih se godina na razini EU kreću oko 46% BDP-a. S druge strane, došlo je do porasta javnih rashoda zbog zaduživanja država članica uslijed uzastopnih šokova koja su tijekom tog razdoblja trpjela njihova gospodarstva: godine 2023. ukupni rashodi opće države iznosili su 49,4% BDP-a (za 2,8 postotna boda više nego 2019.).

Proletna prognoza Komisije 2024. predviđa postupnu ekspanziju gospodarstva EU u okolnostima izraženih geopolitičkih rizika. Prema Europskoj Komisiji, EU-27 BDP povećat će se za 1,0% 2024. i za 1,6% 2025.; očekuje se da će stope rasta u europodručju biti nešto niže (0,8% 2024. i 1,4% 2025.). Također se na razini EU predviđa smanjenje inflacije mjereno prema HIPC-u i to na 2,7% 2024. odnosno 2,2% 2025. (u europodručju 2,5% odnosno 2,1%). Očekuje se da će sljedeće dvije godine gospodarstvo EU stvoriti još 2,5 milijuna radnih mjesta, dok bi se stopa nezaposlenosti trebala kretati oko sadašnjih rekordno niskih stopa.

Tijekom 2024. i 2025. očekuje se stabilizacija javnih financija uz blago smanjenje ukupnog poreznog opterećenja. Prema proletoj prognozi 2024., predviđa se smanjenje proračunskog manjka država članica EU-a na 3,0% 2024. odnosno 2,9% 2025. zbog postupnog ukidanja energetskih mjera, nižih subvencija za privatne investicije kao i postupnog poboljšanja gospodarske aktivnosti. Udio poreznih prihoda u BDP-u na razini EU u razdoblju 2023.-2025. očekuje se da će ostati neznatno ispod 40% (pomak od 40,1% 2022. na 39,8% 2025.). U razdoblju 2022. do 2025. predviđa se povećanje općeg poreznog tereta u četrnaest država članica (predvođenih Luksemburgom i Latvijom), njegovo smanjenje u osam država članica (predvođenih Grčkom) te relativno stabilan udio u preostalih pet država članica. Očekuje se da će udio bruto javnog duga u BDP-u na razini EU ostati na 82,9% ove godine, dok se 2025. očekuje njegovo povećanje za 0,4 postotna boda (zbog viših troškova servisiranja duga i nižeg nominalnog BDP-a). Predviđa se da će do kraja 2025. u većini država članica udio duga u BDP-u biti niži negoli je bio 2020., dok će u dvanaest država članica ostati iznad 60 % BDP-a.

3. Najnoviji razvitak poreznih prihoda

Inflacija je dovela do povećanja nominalnih poreznih prihoda u EU-27, dok se porezni teret kao udio u BDP-u neznatno smanjio. Države članice 2022. prikupile su ukupno 6,388 milijardi eura poreza (uključujući obvezne socijalne doprinose), što je porast od 8,0% u odnosu na 2021. Udio poreza u BDP-u – koji predstavlja prosječan makroekonomski teret i bolje odražava kretanje poreznih prihoda u realnim uvjetima – blago je smanjen s 40,4% (2021.) na 40,2% (2022.) (još uvijek blizu rekordno visokim razinama). Dok je snažno povećanje



nominalnog iznosa najviše potaknuto visokom inflacijom, dotle je evolucija u relativnom smislu (izražena u % BDP-a) rezultat kombinacija različitih faktora. Prestanak ograničenja uvjetovanih COVID-pandemijom potaknuo je oporavak gospodarstva i proširenje porezne osnovice (potrošnja, kapital i rad). Također, neke od mjera odgode plaćanja i doprinosa koje su uvedene 2020. nastavile su se i 2021., što se odrazilo na primitcima 2022. Porezne mjere bile su ključna komponenta paketa potpora prihvaćenih od strane nacionalnih vlada kako bi pomogle kućanstvima i poduzećima da se uspješnije nose s inflacijom. Većina država članica usvojila je privremeno smanjenje stopa trošarina i PDV-a na energetske proizvode, dok su neke države članice također indeksirale pragove poreznih razreda, olakšica i kredita za inflaciju u okviru poreza na dohodak i socijalnih doprinosa.

Godine 2022. ukupni porezni prihodi rasli su manje od nominalnog BDP-a u petnaest država članica. U mnogim državama članicama nominalni porezni prihodi rasli su sporije od nominalnog rasta BDP-a ⇒ 2022. došlo je do smanjenja udjela poreznih prihoda u BDP-u. Najveći jaz zabilježen je u Danskoj u kojoj su porezni prihodi smanjeni za 2,2 %, iako je BDP nominalno porastao za 11,0%. Do različitosti kretanja poreznih prihoda i nominalnog BDP-a može doći iz više razloga. Nedavna istraživanja OECD-a pokazuju da su prihodi od poreza na dobit i PDV povijesno osjetljiviji na promjene BDP-a negoli je to slučaj s prihodima od poreza na dohodak odnosno socijalnim doprinosima i trošarinama.

Postoje značajne razlike poreznog opterećenja među državama članicama. Godine 2022. najveći udio poreza u BDP-u od 46,2% bio je u Francuskoj, slijede Belgija, Austrija i Finska (sve iznad 43% BDP-a). S druge strane, Irska je imala najmanji udio (20,9% BDP-a). *Godine 2022.* u polovici država EU porezni teret bio je ispod predpandemijske razine. Iako je u razdoblju 2019.-2022. na razini EU zabilježeno povećanje prosječnog poreznog opterećenja za 0,3 postotna boda (s 39,9% BDP-a na 40,2%), porezno opterećenje raslo je u samo trinaest država članica, dok se smanjilo u preostalih četrnaest država članica. Naj snažniji porast bio je u Španjolskoj (2,0 postotna boda), slijede Cipar (2,3 boda), Grčka (1,7 boda) i Portugal (1,5 boda). S druge strane, Danska je u tom razdoblju (2019.-2022.) zabilježila najveće smanjenje udjela poreznih prihoda u BDP-u (za 5,2 %), slijede Hrvatska (-1,4 postotna boda), Mađarska (-1,2 boda) i Luksemburg (-1,2 boda).

Godine 2022. porezna struktura – promatra li se udio u ukupnim prihodima – ponovno je pokazala mali pomak od poreza na rad i potrošnju prema porezima na kapital. Iako porezni prihodi potječu iz različitih izvora (poreznih osnovica), postoji tendencija prilične stabilnosti tijekom vremena. Naime, dok su nominalni prihodi iz tri izvora (kapital, rad i potrošnja) porasli 2022. godine, dotle su prihodi od kapitala rasli dvostruko brže od prihoda od rada i potrošnje. To za posljedicu ima porast prihoda od kapitala u ukupnim poreznim prihodima (22,1% 2022.), dok se udio poreza na rad (uključujući socijalne doprinose) u ukupnim poreznim prihodima 2022. smanjio na 50,6%. Prihodi od poreza na potrošnju 2022. činili su 27,3% ukupnih poreznih prihoda.

Raspodjela poreznih prihoda po poreznim izvorima (osnovicama) ukazuje na važne razlike prilikom kreiranja poreznih politika diljem država članica EU. Godine 2022. osnovice poreza na rad (uključujući socijalne doprinose) bile su najizdašniji izvor prihoda u gotovo svim državama članicama (osim Grčkoj, Hrvatskoj i Bugarskoj). Pritom postoje značajne razlike među pojedinim državama. Prihodi od poreza na rad obično su izdašniji u državama sjeverne i srednje Europe (⇒ u Švedskoj i Njemačkoj predstavljaju više od 55% ukupnih poreznih prihoda). S druge strane, ti su prihodi bili manji od 40% ukupnih

poreznih prihoda u državama poput Cipra, Poljske i prethodno spomenutih Grčke, Hrvatske i Bugarske. Visina poreznog opterećenja na rad, kao i struktura poreznog sustava, od važnosti su za ponudu i potražnju rada, poticaje za rad i gospodarski rast. Porezi na potrošnju 2022. bili su najizdašniji izvor poreznih prihoda u tri države (Grčkoj, Hrvatskoj i Bugarskoj). S druge strane, udio poreza na potrošnju u ukupnim poreznim prihodima ostao je ispod 25 % u Luksemburgu, Belgiji i Francuskoj. Iako se općenito smatra da porezi na potrošnju manje ometaju gospodarski rast i zapošljavanje od poreza na rad, dijelom mogu biti regresivniji jer veće opterećenje stavljaju na osobe s nižim prihodima ili nezaposlene osobe. Primjerice, Irska (32%) i Luksemburg (29%) države su EU s najvećim udjelom prihoda od poreza na kapital, dok su Estonija i Latvija (obje 8%) države s najmanjim takvim udjelom. Povijesno, relativno visoka mobilnost kapitala u odnosu na druge izvore (porezne osnovice) pridonijela je smanjenju stope poreza na dobit i posljedično većoj mogućnosti prikupljanja znatno više prihoda od kapitala.

Udio prihoda od poreza na rad u BDP-u godine 2022. smanjio se u dvadeset država članica EU. Porezni prihodi po osnovi rada godine 2022. iznosili su 20,3% BDP-a (smanjenje od 0,4 postotna boda u odnosu na prethodne godine). Najveći pad zabilježen je u Danskoj (-1,6 postotni bod), slijede Češka i Austrija (obje -1,1 bod). Istovremeno, Francuska je bila država s najvećim udjelom prihoda od poreza na rad (23,4%), slijedi je Švedska, dok je Irska ostala država s najmanjim udjelom prihoda (8,7% BDP-a). Na razini EU, promatra li se struktura poreza na rad, najveći udio (otprilike 65%) dolazi od aktualnih socijalnih doprinosa (koje plaćaju zaposlenici i poslodavci). Zaposlenici također plaćaju i druge poreze na rad (porez na dohodak).

Implicitna stopa poreza na rad ostala je relativno stabilna posljednjih godina. Predstavlja ukupno porezno opterećenje svih dohodaka ostvarenih od rada. Godine 2022. implicitna stopa na rad dosegla je 37,8% (za 0,2 postotna boda više od 2021.). Italija je imala najvišu implicitnu stopu (43,5%), dok je Bugarska imala najnižu implicitnu stopu (24,9%).

Porezni prihodi dobiveni od oporezivanja potrošnje na razini EU godine 2022. prosječno su iznosili 11,0 % BDP-a (pad za 0,2 postotna boda u odnosu na 2021.). Ukupno šesnaest država članica zabilježilo je pad toga udjela: najveći pad zabilježen je u Poljskoj (-1,4 bod) odnosno Bugarskoj (-1,2). Istovremeno, Grčka je zabilježila najveći porast prihoda od poreza na potrošnju (2,0 postotna boda BDP-a). Naročito izraženi prihodi po osnovi oporezivanja potrošnje zabilježeni su u Hrvatskoj (18,5% BDP-a) i Grčkoj (17,0%). S druge strane, najmanji prihodi zabilježeni su u Irskoj (5,5% BDP-a), Luksemburgu (8,8% BDP-a) i Španjolskoj (9,7% BDP-a). Povijesno gledano, PDV na razini EU predstavlja najvažniji porez na potrošnju □ iznosi 65%-70% ukupnih prihoda od oporezivanja potrošnje. Struktura poreznih prihoda od oporezivanja potrošnje na razini EU godine 2022. bila je sljedeća: a) prihodi od PDV-a bili su visine 7,5% BDP-a, b) prihodi od ostalih poreza i carina bili su visine 0,5% BDP-a, b) prihodi od trošarina na duhan i alkohol bili su visine 0,7% BDP-a, d) prihodi od poreza na okoliš i drugih poreza na vanjske utjecale bili su visine 2,5% BDP-a.

Godine 2022. implicitna stopa poreza na potrošnju (17,2%) pala je u odnosu na godinu ranije (17,2% BDP-a). Razlozi pada implicitne stope 2022. objašnjavaju se smanjenjem stope PDV-a na energetska dobra i osnovne životne namirnice, kao i ostalim privremenim poreznim mjerama koje su donesene s ciljem ublažavanja inflacijskog pritiska. Godine 2022. Danska je bila država s najvećom impli-

citnom stopom poreza na potrošnju (23,4%), dok je Španjolska bila država s najnižom implicitnom stopom (14,2%).

Godine 2022. zabilježen je blagi porast prihoda od poreza na kapital (8,9% BDP-a u odnosu na 8,6% godinu ranije). Do toga je došlo zbog porasta prihoda od oporezivanja poduzeća (⇒ porast dobiti zbog gospodarskog oporavka i inflacije), dok su ostali izvori prihoda od kapitala (npr. dohotka od kapitala kućanstava i samostalnih djelatnosti, kapitala društva) ostali općenito stabilni (posljednjih godina). Ukupni prihodi od poreza na kapital porasli su u osamnaest država članica (najviše u Bugarskoj za 2,2 postotna boda BDP-a). Najznačajniji pad prihoda zabilježen je u Danskoj (-3,2 postotna boda BDP-a). Države članice EU s najvećim prihodom od poreza na kapital su Francuska (11,2% BDP-a), Luksemburg (11,1% BDP-a) i Italija (10,8% BDP-a). Najniže prihode imaju Latvija (2,6% BDP-a) i Estonija (2,7% BDP-a).

Strukturu poreznih prihoda moguće je podijeliti u tri glavne kategorije prihoda: izravni porezi, neizravni porezi i obvezni socijalni doprinosi. Iako svaka od navedenih kategorija prihoda na razini EU otprilike nosi trećinu ukupnih poreznih prihoda, tijekom posljednjeg desetljeća uočene su neke značajne promjene. Udio izravnih poreza u ukupnom iznosu povećavao se svake godine od 2010., krećući se od 31,8% 2009. do 34,1% 2022. Istodobno, udio obveznih socijalnih doprinosa smanjuje se sa 34,6% 2009. na 32,1% 2022. Ako se promatraju prihodi od neizravnih poreza, njihov udio u ukupnom poreznom iznosu ostao je uglavnom stabilan tijekom promatranog razdoblja.

Promatra li se struktura prihoda prema kategoriji poreza, uočavaju se značajne razlike među državama članicama EU. Danska ima najveći udio prihoda od izravnih poreza (65,7%), ali uz zanemariv udio prihoda od socijalnih doprinosa jer se većina socijalne potrošnje financira prihodima od izravnih poreza. Istovremeno, druge države članice (npr. Češka, Slovačka i Slovenija) kombiniraju relativno visoke udjele prihoda od socijalnih doprinosa (više od 40% ukupnih prihoda) s relativno niskim udjelima prihoda od izravnih poreza (otprilike 21-22% ukupnih prihoda). U četiri države članice neizravni porezi predstavljaju više od polovice svih poreznih prihoda (Bugarska, Hrvatska, Mađarska i Švedska). Istovremeno, Bugarska, Hrvatska i Mađarska imaju najmanji udio prihoda od poreznih izvora.

Političko i administrativno ustrojstvo države određuje strukturu javnih prihoda na različitim razinama vlasti. Na razini EU središnje države 2022. prosječno su primale 45,8% ukupnih poreznih prihoda (0,4 postotna boda više nego godinu ranije), savezne vlade ili regije prosječno 7,8% ukupnih poreznih prihoda, lokalne samouprave prosječno 10,2% (pad za 0,1 bod), dok su fondovi socijalno osiguranja prosječno 35,5% (pad za 0,3 boda). Razlike postoje po pojedinim državama, ovisno o ustavnom ustrojstvu svake države i načinu upravljanja sredstvima. U centraliziranim državama (npr. Malta, Irska ili Estonija) središnje vlade primaju više od 80% poreznih prihoda, dok u federalnim državama (npr. Njemačka) taj udio iznosi manje od 30%. U nordijskim državama (Danska, Švedska, Finska) decentralizacija se provodi na visokoj razini te posljedično lokalne jedinice dobivaju relevantan dio poreznih prihoda (više od 20%).

4. Učinak dugoročnih strukturno-ekonomskih i socijalnih promjena na oporezivanje

Europska društva, zbog sve većeg starenja stanovništva, suočavaju se sa sve težim fiskalnim izazovima. Istovremeno se moraju prilagođavati znatnijim gospodarskim promjenama ili tzv. „megatrendovima“.

Navedeni trendovi uključuju digitalizaciju i širenje umjetne inteligencije (AI), poremećaje na tržištima rada i širenje novih načina rada, klimatske promjene i ekološko propadanje. Nakon razdoblja globalizacije i liberalizacije dogodile su se znatne promjene u pogledu gdje i kako funkcionira globalna trgovina. Uočava se trend sve veće regionalizacije i diversifikacije opskrbnih lanaca, kao i sve snažnije strateško korištenje carina, uvoznih i izvoznih ograničenja i subvencija. Osim što imaju duboke društvene i gospodarske implikacije, ovakvi trendovi mogli bi ugroziti sposobnost vlada prilikom prikupljanja stabilnih i odgovarajućih poreznih prihoda na uspješan i pravedan način, te dodatno pogoršati postojeće fiskalne pritiske u državama članicama EU. Pred kreatora porezne politike nameće se izazov kako održati i povećati porezne prihode korištenjem široke porezne osnovice i visoke razine naplate poreza, bez da se pritom destimuliraju investicije, rad i gospodarska dinamika. Prema Europskoj komisiji, očekuje se da će u tom kontekstu u budućnosti trebati ponovno procijeniti i rebalansirati porezne kombinacije kako bi porezni sustavi mogli bolje i otpornije reagirati na demografske i druge strukturne promjene.

4.1. Demografsko starenje društva

Starenje stanovništva predstavlja gospodarski i fiskalni izazov za provedbu politike EU. Iako je u većini država članica trenutno pozitivna neto migracija, zbog sve starije dobi očekuje se početak opadanja broja stanovništva EU do 2030. godine. Nakon Japana, EU trenutno predstavlja područje s drugim najvećim udjelom stanovništva starijeg od 65 godina. Posljedica je to a) sve većeg očekivanog životnog vijeka nakon rođenja i b) izrazito niske stope plodnosti već duže vrijeme. Prema Europskoj komisiji, srednja dob 2022. iznosi 44,4 godine, ali se očekuje da će se 2070. godine povećati na 48,8 godina, pri čemu će se očekuje da će se najveći dio tog povećanja doći dogoditi do 2040. godine. Predviđanja govore o smanjenju radno sposobnog stanovništva EU za 12% ili za otprilike 25 milijuna osoba do 2070. godine, što će dovesti do porasta ovisnosti u starijoj dobi.

Iako demografsko starenje društva stvara fiskalne i ekonomske pritiske koji ugrožavaju fiskalnu stabilnost, moguće ih je ublažiti duljim ostankom ljudi na tržištu rada. U konstantnim politikama, starenje stanovništva – zbog povećane potražnje za mirovinama, te brige o zdravstvenoj i socijalnom skrbi – povećava udio javne potrošnje kao udjela u BDP-u. TheAgeingReport2024 procjenjuje da će – unatoč reformama koje će brojne države članice provesti radi ograničavanja budućeg rasta troškova mirovina – ukupni troškovi starenja (mirovine, zdravstvena skrb, troškovi dugoročne skrbi i obrazovanja) do 2070. godine porasti za 1,2 postotni bod (na 25,6% BDP-a), pri čemu se najveći dio ovog povećanja očekuje do 2045. godine. U kontekstu demografskog starenja i nedostatka radne snage, mnoge će države morati proširiti postojeće porezne izvore (osnovice) žele li zadržati porast javnog duga uz istovremeno izbjegavanje preopterećenja radnika i ugrožavanja poticaja za rad. Ključnim se smatra i povećanje broja starijih osoba koji će ostati na tržištu rada (podizanje efektivne dobi za odlazak u mirovinu).

4.2. Umjetna inteligencija

Kao što su prethodno od važnosti bili automatizacija i digitalizacija, tako se očekuje i da će učinci širenja upotrebe umjetne inteligencije (AI) biti od važnosti i sveprisutni u cijelom gospodarstvu. Porast prihoda proizvođača i prodavatelja umjetne inteligencije može uvelike održati i ojačati postojeće trendove u digitalnom gospodarstvu koji pokazuju tendenciju visoke i koncentrirane profitabilnosti.

Praktična upotreba umjetne inteligencije snaži argumente za uravnoteženijim oporezivanjem rada i prihoda od kapitala. Korištenje



umjetne inteligencije sve više naglašava relativnu važnost udjela kapitala u BDP-u na štetu udjela rada, uz dalje brisanje granica između dohotka od kapitala i dohotka odrada. Budući da mnoge države trenutno snažnije oporezuju dohodak od rada negoli dohodak koji potječe od kapitala (uključujući kapitalnu dobit, zemljišne rente i dividende), postoji opasnost da će dalje širenje umjetne inteligencije dovesti do (neto) pada udjela poreza u BDP-u.

Umjetna inteligencija može poslužiti kao alat za bolje prikupljanje poreza i nadzor poreznih uprava. Budući da se na razini EU prikuplja i razmjenjuju sve veće količine podataka o poreznim obveznicima, umjetna inteligencija može pomoći nacionalnim poreznim vlastima prilikom učinkovitijeg upravljanja velike količine (prikupljenih i razmijenjenih) podataka. To je od naročite važnosti prilikom procjene rizika od porezne prijevare i izbjegavanja plaćanja poreza, porezne inspekcije i podizanja „crvenih zastavica“ u određenim slučajevima. Raspoloža potencijalom za bržom obradom podataka i otkrivanjem slučajeva nepridržavanja negoli je to moguće ljudima. Moguće ju je koristiti i za povećanje broja dobrovoljnog ispunjavanja poreznih obveza: mnoge porezne uprave imaju virtualne asistente i *chatbotove* koji se bave pitanjima poreznih obveznika o porezima.

4.3. Od globalizacije prema regionalizaciji?

Gospodarsko povezivanje može pospješiti porezno nadmetanje i agresivno porezno planiranje (ATP). Trgovačkim društvima i zaposlenicima danas je moguće obavljati aktivnost bilo gdje u svijetu bez potrebe fizičke prisutnosti u svim jurisdikcijama u kojima su aktivni. Istovremeno je sve veća upotreba (relativno mobilne) nematerijalne imovine u globalnim vrijednosnim lancima. To potiče porezno nadmetanje i otvara prostor agresivnom poreznom planiranju. Dolazi do pada prosječnih redovnih stopa poreza na dobit uz istovremeno uvođenje posebnih režima u okviru poreza na dohodak. Kao posljedica poreznog nadmetanja bilježi se sve veći gubitak blagostanja osoba s nižim prihodima, dok profitiraju osobe s višim prihodima. Postojeći međunarodni sustav poreza na dobit osmišljen je prije nekoliko desetljeća; uglavnom se zasniva na načelu prebivališta i tiče se tradicionalnih (fizičkih) poduzeća. Sve to potaknulo je OECD na globalne napore protiv erozije osnovice i prebacivanja dobiti (BEPS) ⇒ rezultiralo je inicijativom za dvostupnim oporezivanjem i globalnim minimalnim porezom.

Pojačano se analizira otpornost opskrbnih lanaca i regionalne integracije u izazovnim okolnostima trenda liberalizacije globalne trgovine koja se prethodno favorizirala. Nakon što je duže razdoblje egzistirala povećana otvorenost u globalnom gospodarstvu i smanjenje prepreka globalnoj trgovini, u zadnje vrijeme sve se više dovodi u pitanje takva globalizacija i liberalizacija trgovine. Neki od razloga tog propitivanja zabrinutost su da prekomjerna liberalizacija može rezultirati nepoštenim i štetnim poreznim nadmetanjem jer se suvremene države međusobno potkopavaju snižavanjem poreza ili redovitih standarda ili neograničenim subvencijama. Nedavna događanja, uključujući i rat u Ukrajini, povećala su zabrinutost zbog nedostatka otpornosti gospodarstva EU i ovisnosti o stranim dobavljačima. Težište se stavlja na ponovno vraćanje proizvodnje u matičnu ili savezničku državu, kao i snažnije oslanjanje na lokalnu proizvodnju (sirovine) što ukazuje na interes na regionalnom gospodarskom integracijom u budućnosti.

4.4. Novi načini rada

Zadnjih godina zabilježeno je povećanje rada na daljinu, što dovodi u pitanje stabilnost nacionalnih poreznih osnovica. Prema Eurofoundu, 2021. godine 12,3% ukupne radne snage u EU radilo je od

kuće na puno radno vrijeme, dok je njih 9,6% povremeno radilo od kuće. Do naglog rasta rada od kuće došlo je tijekom COVID-pandemije; ostalo je na znatno višim razinama negoli je to bio slučaj prije pandemije. Digitalni nomadi pojedinci su koji su izrazito mobilni i u cijelosti rade na daljinu, nisu vezani za specifičnu lokaciju ili jurisdikciju. Ostvaraju pogodnosti uslijed snižavanja barijera slobodnom kretanju rada. Države članice sve više posežu za preferencijalnim poreznim režimima s ciljem privlačenja mobilnih poreznih obveznika (uključujući digitalnih nomada). Osobne porezne obveze u pravilu su vezane za načelo rezidentnosti, tj. jurisdikciju na čijem se području porezni obveznik smatra rezidentom za porezne potrebe i koja slijedom toga ima pravo oporezivati tog obveznika. U tim okolnostima, a) visoka mobilnost radne snage i b) pojedinci koji rade na području nekoliko jurisdikcija unutar jedinstvenog (europskog) tržišta, mogu dovesti do složenih pitanja (potencijalno višestruke) porezne rezidentnosti i gubitka poreznih prihoda za državu članicu podrijetla. U većini država članica značajan udio prihoda od poreza na dohodak ubire se od malog broja poreznih obveznika s visokim primanjima. To ukazuje na to da preseljenje relativno malog broja pojedinaca s visokim primanjima može imati značajne proračunske posljedice.

Digitalizacija tržišta rada pojedincima olakšava korištenje pogodnosti od uspostave posebnih poreznih režima s ciljem plaćanja nižih poreza. Na području EU uočava se značajan porast povlaštenih poreznih tretmana u okviru poreza na dohodak za određene kategorije pojedinaca. Zajedničko im je da vode smanjenju efektivnog tereta poreza na dohodak za određene skupine kao što su npr. pojedinci s visokim primanjima, dobrostojeći umirovljenici, traženi stručnjaci i/ili nedavni imigranti. Cilj povlaštenih poreznih tretmana je (porezno-) rezidentstvo u određenoj državi učiniti privlačnijim za ciljane skupine. Iako mnogi čimbenici utječu na donošenje odluke o preseljenju (mjestu), u kontekstu slobodne mobilnosti unutar jedinstvenog tržišta, preferencijalni porezni režimi (npr. za digitalne nomade) također mogu biti od izrazite važnosti.

4.5. Nejednakost u bogatstvu i nasljedstvom potaknuta nejednakost

Iako je primjetna dohodovna nejednakost unutar država članica EU, manje je izražena negoli u većem dijelu preostalog svijeta. Nakon snažnog porasta nejednakosti 1980.-ih i 1990.-ih, u cjelini se smanjivala do 2010-ih i otada je relativno stabilna. Unatoč tome, diljem Europe varira razina nejednakosti (u južnoj Europi zabilježeno je njezino povećanje zbog financijske krize).

Bogatstvo kućanstava znatno je koncentriranije i nejednakije negoli je to dohodak. Prvi 1% pojedinaca drži 25,6% neto osobnog bogatstva u EU što je izrazita koncentracija jer 1% onih koji ima najveći dohodak ostvaruje „svega“ 11,6% ukupnih prihoda. Do nejednakosti u bogatstvu dijelom dolazi i zbog nejednakog oporezivanja dohotka od kapitala koji je često blaže oporezovan od dohotka od rada.

Nejednakost u bogatstvu kućanstava sve više proizlazi iz nasljedstva (naslijeđene imovine). Naslijeđe se smatra jednim od glavnih pokretača međugeneracijskog održavanja i jačanja nejednakosti u životnom standardu. Prema nekima, više od polovice ukupnog bogatstva u velikim zapadnim državama (Francuskoj, Njemačkoj, UK) i u SAD-u, kao i gotovo polovica u Švedskoj, stečeno je izravno kroz nasljedstvo. Očekuje se povećanje takvog trenda u društvima koja stare i koja imaju malobrojne obitelji. Iako među državama članicama EU postoje znatne razlike po pitanju načina i visine oporezivanja nasljedstva i darova, većina država članica ima niske ili nepostojeće poreze na takav prijenos bogatstva.

