

Utjecaj izdataka u oporezivanju dohotka na horizontalnu pravednost

Šimović, Hrvoje

Source / Izvornik: **Skrivena javna potrošnja: sadašnjost i budućnost poreznih izdataka, 2012, 43 - 63**

Conference paper / Rad u zborniku

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

<https://doi.org/10.3326/bpi.2012.5>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:288158>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial 4.0 International](#)/[Imenovanje-Nekomercijalno 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-18**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

UTJECAJ IZDATAKA U OPOREZIVANJU DOHOTKA NA HORIZONTALNU PRAVEDNOST

HRVOJE ŠIMOVIĆ

EKONOMSKI FAKULTET, ZAGREB

JEL KLASIFIKACIJA: H24

doi: 10.3326/bpi.2012.5

SAŽETAK

Poreznim izdacima smatraju se sve olakšice, ali i ostali porezni postupci, kojima se smanjuje ili odbija iznos poreza, a koje bi u suprotnome porezni obveznici bili dužni platiti. Izdaci kod poreza na dohodak u Hrvatskoj brojni su te čine važan segment porezne i socijalne politike. U radu se analizira utjecaj izdataka u oporezivanju dohotka u Hrvatskoj na horizontalnu pravednost, pa se u kontekstu toga analiza vrši prema izvorima dohotka. U radu je obuhvaćeno razdoblje od 2001. kada je uvedena većina olakšica koja i danas postoji u sustavu poreza na dohodak. Nadalje, analiza obuhvaća isključivo porezne obveznike koji su podnijeli godišnju poreznu prijavu što je uostalom i preduvjet za ostvarivanje većine poreznih olakšica. Rezultati istraživanja ukazuju kako olakšice značajno umanjuju iznos oporezivog dohotka, a razlike u efektivnom poreznom opterećenju između promatranih izvora dohotka ukazuju na horizontalnu nejednakost kod poreza na dohodak u Hrvatskoj.

Ključne riječi: porez na dohodak, godišnja porezna prijava, porezni izdaci, olakšice, horizontalna pravednost, Hrvatska

1. Uvod

Porez na dohodak u Hrvatskoj složen je porezni oblik. Osim brojnih olakšica, kompleksnost je uvjetovana mnogim drugim elementima kao što su više izvora (vrsta) dohotka, način utvrđivanja konačnog poreza te uvjeti i mogućnosti podnošenja godišnje porezne prijave. Kad se govori o poreznim izdacima, osim osnovnog osobnog odbitka, brojne olakšice uglavnom se ostvaruju kroz godišnju prijavu poreza na dohodak. Budući da je poznato da porezni izdaci, odnosno olakšice imaju značajan utjecaj na ostvarivanje horizontalne pravednosti, takva analiza za Hrvatsku mora se provesti kroz prizmu porezne prijave. Kako bi se analizirao utjecaj izdataka na horizontalnu pravednost, analiza se poreznih izdataka vrši prema različitim izvorima (vrstama) dohotka kod poreza na dohodak u Hrvatskoj.

Osnovnu podlogu za analizu čine dostupna statistička izvješća informacijskog sustava Porezne uprave o obrađenim godišnjim prijavama poreza na dohodak. Zbog nemogućnosti razdvajanja u okviru navedenih izvještaja, u empirijskom dijelu analize prirez će se promatrati zajedno s porezom na dohodak. Problem navedenih statističkih izvješća je u tome što ne obuhvaćaju porezne obveznike koji nisu bili dužni podnijeti poreznu prijavu. Nadalje, statistički podaci za ostale izvore dohotka za razdoblje prije 2005. formirali su se na drugačiji način. Tako za razdoblje 2001.-04. postoje samo podaci za dohodak od nesamostalnog rada i dohodak od samostalne djelatnosti. Slično je i s podacima o visini pojedinih vrsta olakšica prema izvorima

dohotka koji se mogu promatrati tek od 2005. Ipak, s obzirom na velik broj podnijetih poreznih prijava i činjenicu da kroz poreznu prijavu dolazi do jednakog tretmana svih izvora dohotka čime se ostvaruju i brojne olakšice, ovi podaci mogu poslužiti kao dobra osnova za analizu utjecaja izdataka kod poreza na dohodak na horizontalnu pravednost.

Osnovni je cilj ovog rada utvrditi koliko olakšice koje se ostvaruju kroz godišnju prijavu poreza na dohodak imaju utjecaj na horizontalnu pravednost. U tom kontekstu, osim teoretskih osnova i pregleda postojećih istraživanja, u radu se prvo analiziraju vrste i razvoj olakšica i oslobođenja kod poreza na dohodak te najznačajnije promjene u razdoblju 2001.-10. Zatim se analiziraju trendovi u broju poreznih prijava i strukturi povrata poreza. Središnji dio rada čini analiza visine i strukture olakšica kod poreza na dohodak te njihov utjecaj na prosječno i efektivno porezno opterećenje. Osnovna metodologija koja se u tom kontekstu koristi jest izračun prosječnih i efektivnih poreznih stopa prema izvorima dohotka. Rezultati istraživanja pokazuju kako porezni izdaci imaju značajan utjecaj na horizontalnu nejednakost kod poreza na dohodak u Hrvatskoj.

2. POREZNI IZDACI I HORIZONTALNA PRAVEDNOST: TEORETSKA PITANJA I PREGLED LITERATURE

Porezni izdaci čest su instrument kojim država nastoji postići određene ekonomske i socijalne učinke. Sve zemlje koriste se poreznim izdacima, a njihova najčešća upotreba dolazi do izražaja kod izravnih poreza, prije svega poreza na dohodak i poreza na dobit. Zbog sve većeg broja i obujma poreznih izdataka, njihova su pravilna uporaba, kvalitetno administriranje i evidencija postali velik izazov za porezne vlasti i cijelu državu. Naime, porezni izdaci nužno poskupljuju administriranje i smanjuju prihode državnih blagajni. Iako postoje i određene prednosti uvođenja poreznih izdataka, normativna teorija javnih financija uglavnom više naglašava njihove negativne strane (Bratić, 2006b: 123-125).

U tom kontekstu, jedna od karakteristika poreznih izdataka jest da rezultiraju nepotpunom definicijom oporezivog dohotka i tako slabe jednakost poreza na dohodak u horizontalnome i vertikalnom smislu (Bratić, 2006b:122). Što se tiče horizontalne nejednakosti, koja je predmet ovog rada, upravo se porezni izdaci navode kao jedan od osnovnih elemenata kojima se narušava načelo horizontalne pravednosti. Naime, što je veći broj olakšica, to je veća mogućnost narušavanja porezne osnove. Na taj način često dolazi do različite porezne obveze između poreznih obveznika sa sličnim ili istim primanjima, što je izravno narušavanje načela horizontalne pravednosti (World Bank, 2003).

U domaćoj literaturi, istraživanja vezana za porezne izdatke i horizontalnu pravednost rijetka su i uglavnom se prepoznaju kao dijelovi istraživanja vezanih uz oporezivanje dohotka.¹ Što se tiče samih poreznih izdataka, u Hrvatskoj i zemljama regije češće su usporedne analize i istraživanja vezana uz poticaje kod poreza na dobit (npr. Kraljić, 2001; Raičević i Nenadić, 2005; Šimović i Mihelja Žaja, 2010; Lazović-Pita i Pita, 2012). Za Sloveniju postoji tek jedno istraživanje koje analizira izdatke kod poreza na dohodak i kod poreza nad dobit (Klun, 2012), ali postoje usporedne analize olakšica kod poreza na dohodak (Blažić, 2006; Blažić i Drezgić, 2012). Jedino sustavno istraživanje o poreznim izdacima u Hrvatskoj sadržano je u Bratić i Urban (2006) u kojemu se analiziraju porezni izdaci kod poreza na dohodak, poreza na dobit, PDV-a i poreza na promet nekretnina. Također, u Bratić (2011) sadržana je analiza izdataka kod poreza na dobit u Hrvatskoj.

¹ Horizontalna pravednost (jednakost) se uglavnom analizira na temelju mikropodataka ili modeli s tipiziranim pojedincima/obiteljima ili hipotetički podaci (npr. vidjeti Čok i Urban, 2007; Bönke i Eichfelder, 2010). Za dobar pregled literature o horizontalnoj nejednakosti vidjeti Duclos i Araar (2006).

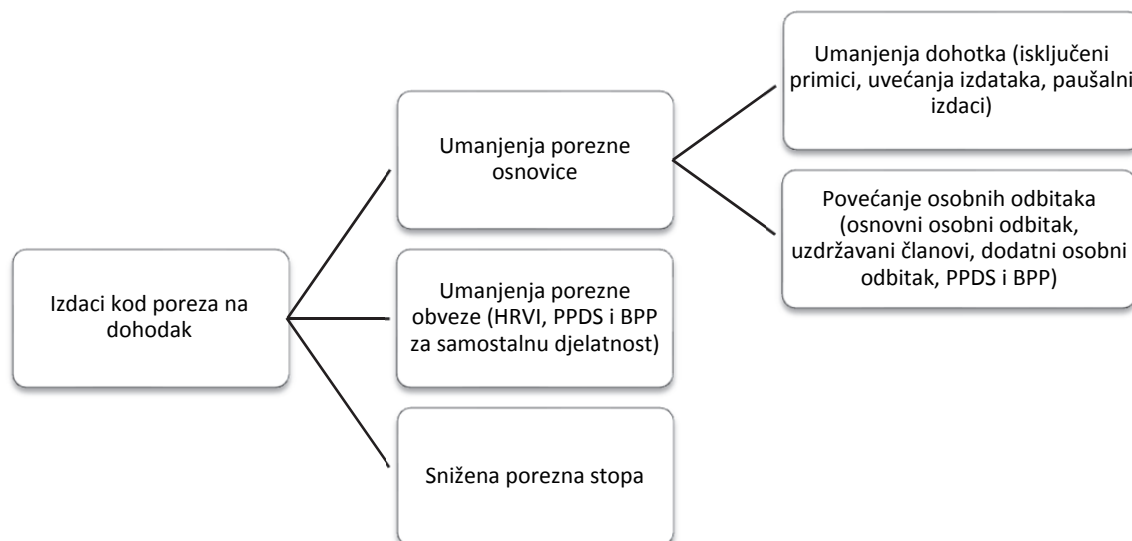
Navedena istraživanja pokazuju kako Hrvatska obiluje brojnim olakšicama i oslobođenjima koja umanjuju poreznu osnovicu i narušavaju konzistentnost poreznog sustava. Ostala istraživanja uglavnom se parcijalno bave ili pitanjem olakšica ili pitanjem horizontalne pravednosti. Kad se govori općenito o pravednosti u oporezivanju, domaća literatura relativno je bogata raspravama i analizama vezano uz odabir dohodovnog ili potrošnog koncepta oporezivanja (za dobar pregled i analizu vidjeti Blažić, 2006). S druge strane broj empirijskih istraživanja nešto je skromniji i više usmjeren na pitanja progresivnosti, vertikalne i horizontalne pravednosti te nejednakosti u raspodjeli dohotka i poreznog tereta (Kesner-Škreb i sur., 2001; Kesner-Škreb i Madžarević-Šujster, 2004; Sever i Drezgić, 2003; Urban, 2006; Čok i Urban, 2007). Iako su navedeni radovi primarno usmjereni na istraživanje progresivnosti sustava i raspodjelu dohotka, oni jasno ukazuju na značajan utjecaj poreznih izdataka (prije svega osobnog odbitka) na ostvarivanje progresivnosti sustava, kao i postojanje (horizontalne) nejednakosti u raspodjeli poreznog tereta, pa time i dohotka između različitih socijalnih skupina. Uz navedena empirijska istraživanja postoji značajan broj preglednih radova koji ukazuju na kompleksnost sustava oporezivanja dohotka zbog brojnih poreznih izdataka te paralelno s time i narušavanje načela horizontalne pravednosti (vidjeti primjerice Zuber, 2010; Šimović i Deskar Škrbić, 2010).

3. POREZNI IZDACI U POREZU NA DOHODAK U HRVATSKOJ

U uvodu je napomenuto kako je porez na dohodak u Hrvatskoj kompleksan porezni oblik. Ta kompleksnost se između ostalog ogleda u broju poreznih izdataka. Prema definiciji, porezni izdaci odnose se na porezne postupke kojima se smanjuju ili odbijaju iznosi poreza koje bi u suprotnome porezni obveznici bili dužni platiti (Bratić, 2006a). Prema tome izdaci kod poreza na dohodak mogu se podijeliti u dvije osnovne skupine: umanjena porezne osnovice i umanjena porezne obveze. U tom kontekstu, kao treća vrsta poreznog izdatka može se smatrati i snižena porezna stopa za pojedine izvore dohotka (vidjeti Sliku 1.).

Slika 1.

Vrste izdataka kod poreza na dohodak



Napomena: HRVI-hrvatski ratni vojni invalidi, PPDS-područja posebne državne skrbi, BPP-brdsko planinska područja.
Izvor: autor

Naime za dohodak od imovine i imovinskih prava, dohodak od kapitala te određene druge dohotke kod plaćanja predujmova poreza koristi se samo jedna stopa i tako plaćeni predujam smatra se konačnim porezom te se ne mora podnositi porezna prijava. U navedenim slučajevima, osim kod poreza na dohodak od kapitala, priznaju se i određeni izdaci koji umanjuju poreznu osnovicu. Tako plaćeni predujam može biti niži od one porezne obveze koja bi bila razrezana da se primijenila progresivna tarifa u poreznoj prijavi. U takvim slučajevima porezna se stopa također može promatrati kao porezni izdatak.

S obzirom da predmet rada obuhvaća instrument porezne prijave, analiza će biti usredotočena na porezne izdatke, odnosno olakšice koje se ostvaruju kroz poreznu prijavu. To se prije svega odnosi na razna umanjenja osnovice te umanjenja porezne obveze. Kod umanjenja osnovice posebno treba spomenuti osnovni osobni odbitak te njegov dodatak za uzdržavane članove obitelji koji se ostvaruje prilikom plaćanja predujmova poreza na dohodak.

U Tablici 1. navedene su vrste poreznih izdataka, odnosno nominalni iznosi olakšica i umanjenja dohodaka iz godišnjih prijava poreza na dohodak za razdoblje 2002.-09. U navedenom razdoblju postojalo je 20 vrsta poreznih izdataka, barem u obliku kako ih je kategorizirala Porezna uprava.²

Od 2001. kada je uveden tada novi Zakon o porezu na dohodak (NN 127/00), pa sve do zadnjih izmjena postojećeg Zakona o porezu na dohodak u srpnju 2010. (NN 80/10), može se slobodno reći da su jedino promjene u poreznim izdacima konstantne.³ Te 2001. kada je donesen novi Zakon uvedena je većina olakšica koja i danas postoji u sustavu poreza na dohodak (dodatni osobni odbitak, olakšice i oslobođenja za HRVI, PPDS, poticaji zapošljavanju itd.). Već u slijedećoj izmjeni Zakona (NN 150/02) došlo je do povećanja osnovnog osobnog odbitka (s 1.200 na 1.500 kn) te izmjena kod odbitka za uzdržavane članove. Općenito svaka izmjena osobnog odbitka automatski mijenja dodatak za uzdržavane članove kao i za područja posebne državne skrbi (PPDS). Slijedećim izmjenama Zakona (NN 136/03) opet je došlo do izmjena među olakšicama te su uvedene olakšice za istraživanje i razvoj. Posljednja izmjena tadašnjeg Zakona (NN 30/04) opet se odnosila na promjene u poreznim izdacima, točnije na povećanje osobnog odbitka za mirovine.

U Tablici 1. vidi se kako je upravo od 2003. došlo do značajnijeg porasta nominalnog iznosa olakšica, prije svega zbog povećanja osobnog odbitka na PPDS, ali i drugim olakšicama koje su se ostvarivale u sklopu dodatnog osobnog odbitka čiji iznos tada nije bio ograničen.

² U Prilogu 1. nalazi se dodatak Tablici 1. gdje je prikazan broj obveznika za svaki navedeni porezni izdatak u promatranom razdoblju. Za precizniju podjelu izdataka kod poreza na dohodak vidjeti Bratić i Urban (2006).

³ U Prilogu 2. nalazi se tablica u kojoj su navedene promjene u izdacima kod poreza na dohodak u razdoblju 2001.-10.

Tablica 1.

Nominalni iznos olakšica (izdataka) iz godišnjih prijava poreza na dohodak 2002.-09. (u mil. kn)

| Vrsta poreznog izdatka | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1. Plaće novozaposlenih osoba | 49,1 | 84,3 | 76,3 | 69,5 | 38,5 | 29,9 | 25,3 | 15,0 |
| 2. Nagrade učenicima na praktičnom radu | 9,2 | 4,3 | 4,0 | 4,4 | 3,3 | 2,8 | 2,5 | 1,6 |
| 3. Izdaci školovanja i stručnog uzdržavanja | | 7,4 | 10,8 | 13,7 | 13,8 | 13,4 | 14,1 | 13,9 |
| 4. Izdaci istraživanja i razvoja | | 0,2 | 0,7 | 1,2 | 0,9 | 0,7 | 0,7 | 0,6 |
| 5. Preneseni i odbijeni gubitak | 61,3 | 154,4 | 168,3 | 178,6 | 193,5 | 210,2 | 164,0 | 154,4 |
| 6. Neoporezivi primici umjetnika | 0,4 | 0,7 | 0,7 | 0,9 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 0,8 |
| 7. Neoporezivi dio umjetničkog honorara | 25,9 | 30,8 | 32,9 | 21,7 | 22,3 | 23,5 | 20,1 | 16,6 |
| 8. Uplaćene premije životnog osiguranja s obilježjem štednje | 177,0 | 363,2 | 430,5 | 457,7 | 517,2 | 580,3 | 596,2 | 543,2 |
| 9. Uplaćene premije dopunskog i privatnog zdravstvenog osiguranja | 184,8 | 188,5 | 177,7 | 189,3 | 182,4 | 182,7 | 191,8 | 426,7 |
| 10. Uplaćene premije dobrovoljnog mirovinskog osiguranja | | 15,0 | 31,4 | 55,6 | 85,6 | 118,0 | 129,1 | 123,9 |
| 11. Uvećani izdaci otpisa | 231,8 | 367,8 | 422,1 | | | | | |
| 12. Porezno priznati izdaci reprezentacije | 2,2 | 3,5 | 4,0 | 2,9 | 2,5 | 1,4 | 0,9 | 0,7 |
| 13. Umanjenje dohotka na PPDS i drugim područjima | 87,1 | 163,4 | 200,7 | | | | | |
| Ukupno umanjeње dohotka | 828,8 | 1.383,6 | 1.560,2 | 995,4 | 1.060,6 | 1.163,7 | 1.165,9 | 1.297,4 |
| 14. Dio OO za plaćene doprinose za zdravstveno osiguranje u tuzemstvu | | 0,8 | 0,6 | 0,1 | 2,8 | 2,7 | 3,9 | 4,7 |
| 15. Dio OO za zdravstvene usluge | | 57,0 | 113,0 | 138,5 | 205,6 | 291,4 | 371,8 | 381,4 |
| 16. Dio OO za stambene potrebe | | 428,5 | 560,4 | 593,2 | 696,1 | 797,1 | 921,9 | 904,8 |
| 17. Dio OO za dana darovanja | 3,1 | 4,0 | 5,0 | 5,9 | 4,0 | 3,9 | 4,6 | 4,2 |
| 18. Razlika osobnog odbitka na PPDS | 609,7 | 1.612,4 | 1.802,3 | 2.050,7 | 1.947,1 | 2.876,8 | 2.825,3 | 2.005,2 |
| Ukupno povećanje osobnih odbitaka | 612,8 | 2.102,7 | 2.481,5 | 2.789,9 | 2.855,5 | 3.972,0 | 4.127,5 | 3.900,3 |
| 19. Umanjenje poreza za olakšicu HRVI | 8,2 | 11,4 | 13,4 | 12,9 | 15,9 | 22,2 | 28,8 | 30,1 |
| 20. Umanjenje poreza od samostalne djelatnosti za PPDS i BPP | | | | 20,5 | 12,9 | 14,2 | 11,7 | 8,4 |
| Ukupno umanjeње poreza i prireza | 8,2 | 11,4 | 13,4 | 33,4 | 28,9 | 30,4 | 40,5 | 38,5 |
| Sveukupno | 1.449,8 | 3.497,6 | 4.055,1 | 3.818,8 | 3.945,0 | 5.166,0 | 5.333,9 | 5.236,3 |

Napomena: OO-osobni odbitak; za 2001. godinu nisu dostupni podaci.

Izvor: Ministarstvo financija, Porezna uprava, 2011

Postojećim Zakonom o porezu na dohodak (NN 177/04) koji je stupio na snagu 2005. htjelo se donekle pojednostaviti oporezivanje te je maksimalni iznos dodatnog osobnog odbitka smanjen na ukupno 12.000 kuna godišnje. Došlo je do povećanja osnovnog osobnog odbitka na 1.600 kn i promjena kod dodatka za uzdržavane članove obitelji. Već se slijedećim izmjenama Zakona (NN 73/08) povećao osobni odbitak na 1.800 kn, da bi izmjenama u srpnju 2010. (NN 80/10) došlo do najvećih promjena u poreznim izdacima. Ukinute su olakšice koje su se ostvarivale kroz dodatni osobni odbitak.⁴ S druge strane za dohodak od samostalne djelatnosti uvršteni su novi neoporezivi primici (potpora za opremu novorođenog djeteta, dodaci uz mirovinu koje isplaćuju jedinice lokalne i regionalne samouprave itd.), usklađena su umanjena dohotka za izdatke obrazovanja i nagrade učenicima s propisima o državnim potporama, te su dozvoljeni izdaci do 6.000 kuna godišnje za uplate premija dobrovoljnog mirovinskog osiguranja u korist radnika ili za sebe osobno (za detaljne izmjene olakšica u Zakonu o porezu na dohodak vidjeti tablicu u Prilogu 2. na kraju rada).

Kada se promatra utjecaj izdataka na horizontalnu pravednost, u samom pregledu razvoja poreznih izdataka može se uočiti kako se postojeći izdaci ne odnose na sve izvore dohotka. Najširi spektar izdataka odnosi se na dohodak od samostalne djelatnosti kojem se priznaju izdaci iz poslovanja. Od vrsta izdataka navedenih u Tablici 1., na dohodak od samostalne djelatnosti isključivo se odnose izdaci za plaće novozaposlenih osoba, nagrade učenicima, izdaci školovanja i stručnog usavršavanja, izdaci za istraživanje i razvoj, izdaci za reprezentaciju, izdaci za preneseni i odbijeni gubitak, zatim umanjene poreza i prireza od samostalne djelatnosti za PPDS i BPP.

Sve ostale navedene olakšice mogu koristiti svi obveznici poreza na dohodak, naravno ako na to imaju pravo. Tu postoje neke specifičnosti kao za već spomenute olakšice koje se smatraju državnim potporama ili kao npr. za neoporezive primitke umjetnika i neoporezivi dio umjetničkog honorara gdje se ti izdaci ostvaruju prema posebnim propisima (Zakon o pravima samostalnih umjetnika i poticanju kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, NN 43/96 i 44/96). U nastavku analize upravo će naglasak biti stavljen na strukturu izdataka prema izvorima dohotka kako bi se utvrdio njihov utjecaj na horizontalnu pravednost.

4. PRIJAVE POREZA NA DOHODAK PREMA IZVORIMA DOHOTKA

Kako bi ostvario većinu spomenutih olakšica, porezni obveznik mora podnijeti godišnju poreznu prijavu. Obveza podnošenja porezne prijave postoji samo za obveznike poreza na dohodak od samostalne djelatnosti, dok za ostale izvore dohotka ta obveza uglavnom ne postoji osim u posebnim slučajevima.⁵ Ukoliko porezni obveznik ne želi podnijeti poreznu prijavu, plaćeni predujmovi poreza tijekom poreznog razdoblja smatraju se konačnim porezom. Bez obzira što se kroz poreznu prijavu mogu ostvariti porezne olakšice, uvijek postoje porezni obveznici kojima se možda ne isplati podnositi prijavu jer bi njome mogli platiti veći porez nego što su ga platili kroz predujmove. Iz tog razloga, instrument porezne prijave ima značajan, ali ne i presudan utjecaj na ostvarivanje horizontalne pravednosti u oporezivanju dohotka u Hrvatskoj.

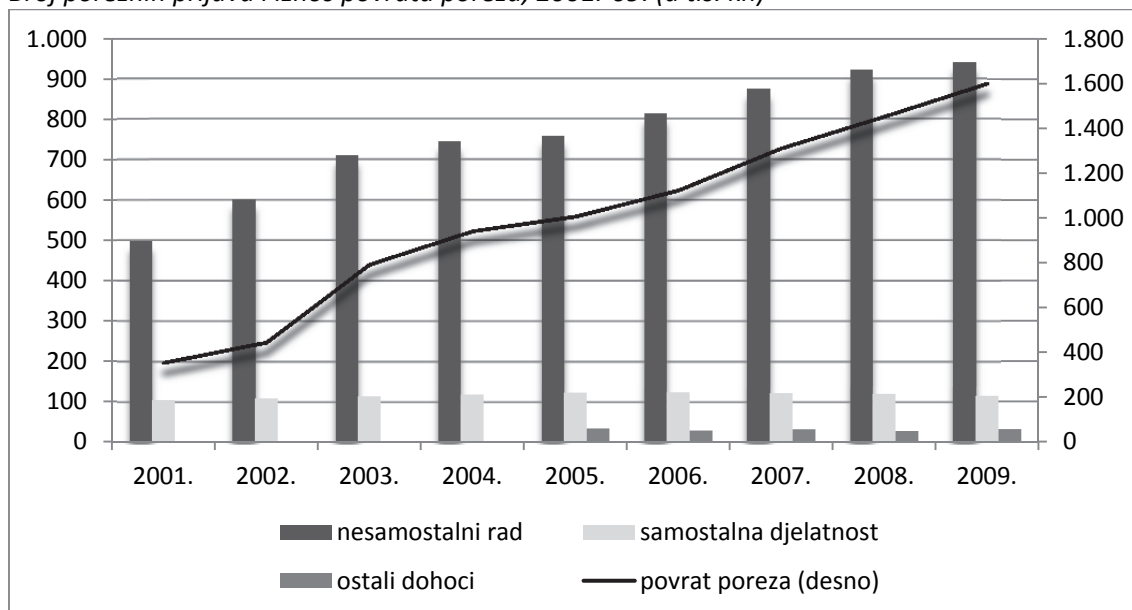
⁴ Ukidaju se porezne olakšice za uplaćene premije životnog osiguranja s obilježjem štednje, dopunskog i dodatnog zdravstvenog osiguranja i dobrovoljnog mirovinskog osiguranja te ostale olakšice koje se odnose na zdravstvene usluge, kupnju ili gradnju prvog stambenog prostora i plaćene kamate namjenskog stambenog kredita ili kredita za održavanje stambenog prostora.

⁵ Najčešći je slučaj za dohodak od nesamostalnog rada ako su postojala dva ili više poslodavaca u istoj godini, odnosno ako se ostvarivao dohodak iz inozemstva. Vidjeti više čl. 39. Zakona o porezu na dohodak te čl. 85.-86. Pravilnika o porezu na dohodak.

Da brojni porezni izdaci odnosno olakšice imaju učinak smanjivanja porezne obveze pokazuje Grafikon 1. Na grafikonu je prikazan broj poreznih prijava prema izvorima dohotka kao i ukupni iznos povrata poreza. Uvođenjem brojnih olakšica 2001. u sustav poreza na dohodak u razdoblju 2001.-09. došlo je do značajnog porasta broja dobrovoljnog podnošenja poreznih prijava, prije svega kod dohotka od nesamostalnog rada. Rast ukupnog broja poreznih prijava izravno se može dovesti u vezu s ostvarivanjem olakšica jer je automatski došlo do porasta iznosa povrata poreza na dohodak.

Grafikon 1.

Broj poreznih prijava i iznos povrata poreza, 2001.-09. (u tis. kn)



Napomena: za razdoblje 2001.-04. ne postoje podaci za ostale izvore dohotka.

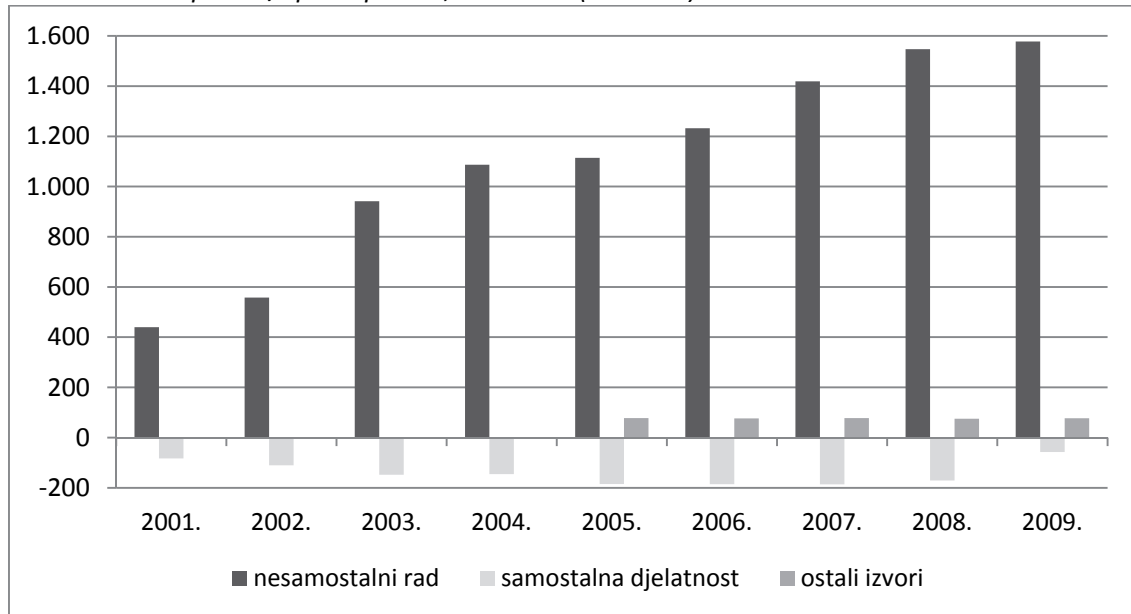
Izvor: obrada autora na temelju Ministarstvo financija, Porezna uprava, 2001.-09

Broj prijavi obveznika od samostalne djelatnosti relativno je konstantan. Budući da oni imaju obvezu podnošenja godišnje prijave, broj prijavi poreza na dohodak od samostalne djelatnosti ovisi o ukupnom broju obrtnika i slobodnih zanimanja. Na Grafikonu 1. vidi se kako je malo poreznih obveznika koji dohodak ostvaruju isključivo od ostalih izvora dohotka, a pri tome podnose godišnju prijavu. Uglavnom su to obveznici dohotka od nesamostalnog rada i dohotka od samostalne djelatnosti koji uz redovna primanja povremeno ostvaruju dohotke od drugih izvora. Na prethodno se nadovezuje Grafikon 2. na kojem je prikazana neto razlika za povrat, odnosno uplatu poreza prema izvorima dohotka. Iz grafikona se jasno vidi kako je porast iznosa povrata poreza u razdoblju 2001.-09. isključivo posljedica prijavi obveznika od nesamostalnog rada koji su željeli iskoristiti navedene porezne olakšice.

Bez obzira na širi spektar poreznih izdataka koji se odnose na dohodak od samostalne djelatnosti, obveznici poreza na dohodak od samostalne djelatnosti uglavnom su u neto iznosu dužni doplatiti razliku poreza.

Grafikon 2.

Neto razlika za povrat/uplatu poreza, 2001.-09. (u mil. kn)



Napomena: za razdoblje 2001.-04. ne postoje podaci za ostale izvore dohotka.

Izvor: obrada autora na temelju Ministarstvo financija, Porezna uprava, 2001.-09

5. OSTVARIVANJE OLAKŠICA KROZ POREZNU PRIJAVU I UTJECAJ NA HORIZONTALNU PRAVEDNOST

Kako bi se analizirao utjecaj izdataka kod poreza na dohodak na horizontalnu pravednost prvo je potrebo analizirati veličinu i strukturu olakšica prema izvorima dohotka. Nakon toga, izračunati će se prosječna i efektivna porezna stopa prema izvorima dohotka kako bi se vidjelo koliko izdaci za različite izvore dohotka, utječu na smanjenje porezne obveze.

5.1. VELIČINA I STRUKTURA OLAKŠICA KOD POREZA NA DOHODAK

Kao što je prethodno napomenuto, najvažniji izdaci u oporezivanju dohotka odnose se na umanjenja porezne osnovice, konkretno iznos vezan uz godišnji osobni odbitak. U Tablici 2. prikazan je iznos nominalnih olakšica, ali prema izvorima dohotka. Najveći dio poreznih izdataka odnosi se na dohodak od nesamostalnog rada. Uostalom to je i logično jer se radi o najvećem broju poreznih obveznika koji snose najveći dio ukupnog poreznog tereta. Ipak, različiti izvori dohotka ostvaruju različite olakšice pa je za određene zaključke potrebno promotriti strukturu olakšica, prije svega onih koje se odnose na umanjenje porezne osnovice.

Na Grafikonu 3. prikazana je prosječna struktura izdataka kod poreza na dohodak prema izvorima dohotka u razdoblju 2005.-09. Grafikon jasno prikazuje kako se pojedine vrste poreznih izdataka u većoj ili manjoj mjeri odnose samo na određene izvore dohotka. Već je ranije napomenuto kako se pojedini izdaci odnose samo na dohodak od samostalne djelatnosti (plaće novozaposlenih, nagrade, istraživanje i razvoj itd.). Nadalje, izdaci koji se pretežno odnose na dohodak od nesamostalnog rada uglavnom se odnose na razliku osobnog odbitka odnosno umanjenje osnovice za dodatni osobni odbitak (premije osiguranja, stambene potrebe, zdravstvene usluge i sl.). Što se tiče ostalih izvora dohotka, oni iskorištavaju najviše olakšice u okviru prava prema posebnim propisima kao što su neoporezivi primici umjetnika i umjetničkih honorara.

Tablica 2.

Nominalni iznos olakšica iz godišnjih prijava poreza na dohodak prema izvorima dohotka, 2005.-09. (u mil. kn)

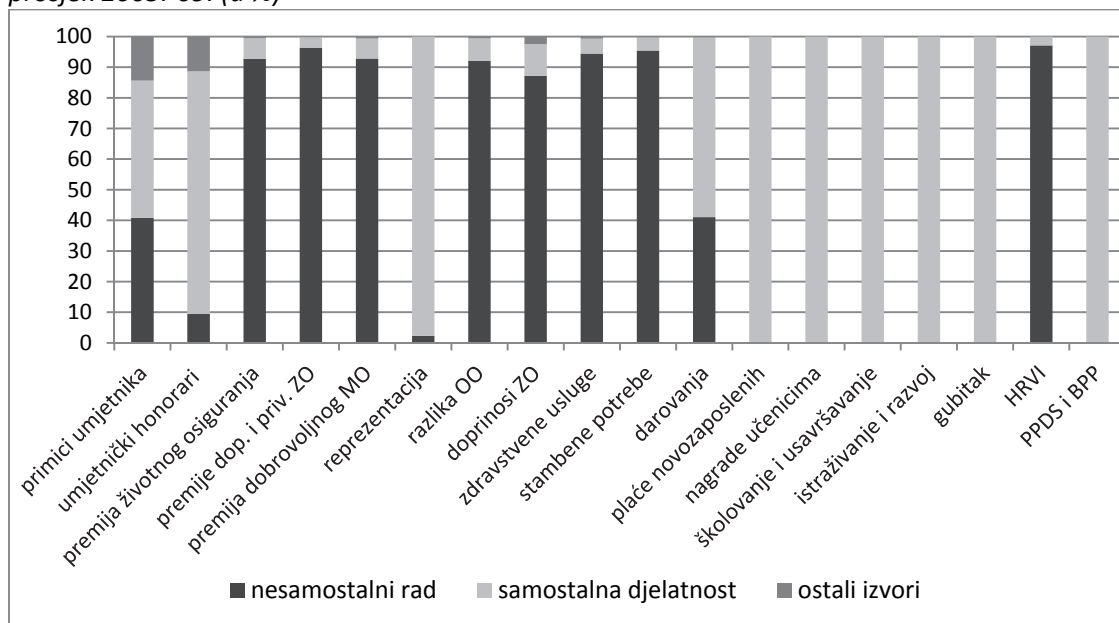
| | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Nesamostalni rad | | | | | |
| umanjenje porezne osnovice | 3.242,2 | 3.392,1 | 4.500,6 | 4.703,2 | 4.686,4 |
| umanjenje porezne obveze | 12,4 | 15,4 | 21,5 | 28,0 | 29,4 |
| Samostalna djelatnost | | | | | |
| umanjenje porezne osnovice | 517,6 | 509,7 | 609,3 | 563,8 | 488,6 |
| umanjenje porezne obveze | 21,0 | 13,5 | 14,9 | 12,5 | 9,1 |
| Ostali izvori | | | | | |
| umanjenje porezne osnovice | 26,9 | 21,3 | 25,7 | 26,7 | 23,7 |
| umanjenje porezne obveze | - | - | - | - | - |
| Ukupno | | | | | |
| umanjenje porezne osnovice | 3.786,8 | 3.923,1 | 5.135,7 | 5.293,7 | 5.198,7 |
| umanjenje porezne obveze | 33,4 | 167,9 | 36,4 | 40,5 | 38,5 |

Napomena: statistički podaci za razdoblje 2001.-04. formirali su se na drugačiji način pa ne postoje evidencije o ostalim izvorima za razdoblje prije 2005.

Izvor: izračun autora na temelju Ministarstvo financija, Porezna uprava, 2005.-09

Grafikon 3.

Struktura izdataka (olakšica) kod poreza na dohodak prema izvorima dohotka, prosjek 2005.-09. (u %)



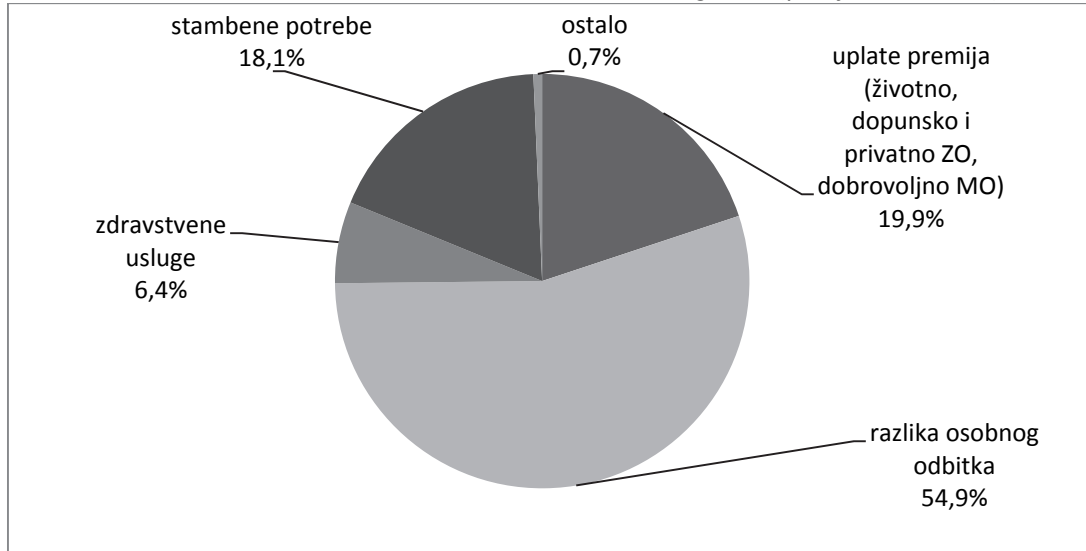
Izvor: izračun autora

Kao što je prikazano, većina iznosa nominalnih olakšica odnosi se na dohodak od nesamostalnog rada. U tom kontekstu potrebno je analizirati strukturu izdataka samo kod dohotka od nesamostalnog rada. U razdoblju 2005.-09. umanjena osnovice kod dohotka od nesamostalnog rada povećala su se sa 3,24 mlrd. kuna na 4,68 mlrd. kuna. U prosjeku su ona iznosila 4,12 mlrd. kuna godišnje. Na Grafikonu 4. prikazana je struktura nominalnih olakšica za dohodak od nesamostalnog rada. Najveći dio umanjena osnovice (54,9%) odnosi se na razliku osobnog odbitka, dok se ostatak odnosi na olakšice koje su se ostvarivale uglavnom kroz dodatni osobni odbitak. Najveći iznos odnosio se na uplate raznih porezno priznatih premija

osiguranja (19,9%), zatim na uvećanje osobnog odbitka za stambene potrebe (18,1%) te zdravstvene usluge (6,4%).

Grafikon 4.

Struktura nominalnih olakšica za dohodak od nesamostalnog rada (prosjeak 2005.-09.)



Izvor: izračun autora

5.2. PROSJEČNO I EFEKTIVNO POREZNO OPTEREĆENJE PREMA IZVORIMA DOHOTKA

Kako bi se utvrdio utjecaj navedenih izdataka na horizontalnu pravednost, potrebno je izračunati prosječno i efektivno porezno opterećenje za izvore dohotka u razdoblju 2001.-09. U Tablicama 3., 4. i 5. prikazano je prosječno i efektivno porezno opterećenje za dohodak od nesamostalnog rada, za dohodak od samostalne djelatnosti te za ostale izvore dohotka.

Prosječna porezna stopa predstavlja udio poreza na dohodak u dohotku koji je predmet oporezivanja (Kesner-Škreb, 1997). Konkretno, prosječna porezna stopa izračunata je kao omjer konačnog poreza i prireza s poreznom osnovicom. Konačni prirez i porez predstavlja iznos stvarno plaćenog poreza nakon umanjenja porezne obveze, a osnovica je oporezivi dohodak nakon umanjenja osnovice.

S druge strane, efektivna ili stvarna porezna stopa mjeri stvarnu poreznu obvezu poreznog obveznika. Izračunava se kao udio ubranog poreza u dohotku koji još nije prilagođen zakonskim odredbama izračunavanja dohotka, tzv. dohodak prije oporezivanja (Kesner-Škreb, 1997). Konkretno, efektivna porezna stopa izračunata je kao omjer godišnje obveze prireza i poreza (prije umanjenja porezne obveze) s ukupno ostvarenim dohotkom (primicima) prije umanjenja osnovice.

Efektivna porezna stopa tako izražava stvarni, ekonomski porezni teret pojedinca, za razliku od prosječne porezne stope koja taj teret prikazuje većim, jer isti iznos ubranog poreza stavlja u odnos s dohotkom umanjenim za porezna oslobođenja, olakšice i ostale izdatke (Kesner-Škreb, 1997). Nadalje, međusobne razlike između navedenih stopa, prije svega efektivne porezne stope, dodatno ukazuju različiti porezni tretman pojedinih izvora dohotka odnosno na horizontalnu (ne)jednakost kod poreza na dohodak u Hrvatskoj.

Što se tiče dohotka od nesamostalnog rada (Tablica 3.), porezni izdaci imaju značajan utjecaj na konačni ishod porezne obveze. Prije svega tu se misli na izdatke koji se odnose na povećanje godišnjeg osobnog odbitka, dok su ostali izdaci gotovo zanemarivi. U cijelom promatranom razdoblju porezna osnovica umanjuje se gotovo za dvostruki iznos. To se ogleda i u dvostrukoj razlici između prosječne i efektivne porezne stope. Prosječna i efektivna porezna

stopa u promatranom razdoblju nije se značajno mijenjala što znači da se brojne promjene u poreznim izdacima nisu odrazile na stvarno porezno opterećenje dohotka od nesamostalnog rada. Prosječno porezno opterećenje dohotka od nesamostalnog rada u razdoblju 2001.-09. iznosilo je 22,8%, a efektivno porezno opterećenje 11,3%. Drugim riječima, da nema izdataka koji umanjuju osnovicu obveznici poreza na dohodak od nesamostalnog rada bili bi dvostruko više opterećeni porezom na dohodak. S obzirom da je polovicom 2010. došlo do ukidanja olakšica koje se odnose na dodatni osobni odbitak, a koje čine oko 45% ukupnih umanjenja osnovice, za očekivati je da će u narednom razdoblju doći do povećanja poreznog opterećenja dohotka od nesamostalnog rada.

Kod dohotka od samostalne djelatnosti prosječno i efektivno porezno opterećenje nije se značajnije mijenjalo, premda se od 2005. bilježi blagi pad prosječnog poreznog opterećenja dohotka od samostalne djelatnosti (Tablica 4.). Taj se pad prije svega treba pripisati smanjivanju ukupnih primitaka i dohotka od samostalne djelatnosti nego promjenama u poreznim izdacima. Novim Zakonom o porezu na dohodak (NN 177/04) početkom 2005. uveden je drugi dohodak kao šesti izvor dohotka. Radi se o dohotku koji se ostvaruje povremeno izvan radnog odnosa, a koji je prije 2005. bio obuhvaćen kao dohodak od drugih samostalnih djelatnosti.

Već je ranije spomenuto kako je samostalnu djelatnost (obrtnici, slobodna zanimanja) potrebno promatrati s oprezom jer imaju pravo na izdatke koji proizlaze iz karaktera njihove djelatnosti što nije slučaj s ostalim izvorima dohotka (neto izdaci).⁶ Sukladno definiciji efektivne porezne stope, ti su izdaci obuhvaćeni prilikom računanja ukupnog dohotka, iako se zahvaljujući tim izdacima ukupni dohodak značajno smanjuje u odnosu na ukupni primitak. Slično kao kod dohotka od nesamostalnog rada postoji značajna razlika između prosječnog (22,8% u 2009.) i efektivnog (11,6% u 2009.) poreznog opterećenja. I u ovom slučaju umanjenje porezne obveze nema presudan utjecaj na stvarno porezno opterećenje.

Nadalje, slično kao kod prosječnog poreznog opterećenja, efektivno porezno opterećenje za dohodak od samostalne djelatnosti također se smanjivalo u promatranom razdoblju. Efektivna porezna stopa za dohodak od samostalne djelatnosti u razdoblju 2001.-09. iznosila je prosječno 13,4%, što je više u odnosu na dohodak od nesamostalnog rada i ostalih izvora dohotka.

⁶ Nadalje ovu djelatnost karakterizira i relativno visok stupanj sive ekonomije. Isto tako ti porezni obveznici mogu dobrovoljno ili po sili zakona postati obveznici poreza na dobit pa bi za realnu sliku poreznog opterećenja samostalne djelatnosti bilo potrebno i takve obveznike obuhvatiti u analizi.

Tablica 3.

Prosječno i efektivno porezno opterećenje dohotka od nesamostalnog rada, 2001.-09. (u mil. kn i %)

| | 2001. | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. |
|-------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 1. Dohodak od nesamostalnog rada | 19.557,8 | 25.126,5 | 33.813,9 | 37.360,9 | 39.021,5 | 43.507,5 | 49.319,8 | 55.907,0 | 58.433,1 |
| 2. Ostali izvori dohotka | 1.680,1 | 1.905,5 | 1.129,5 | 1.097,8 | 1.500,6 | 1.386,1 | 1.513,4 | 1.580,4 | 1.591,1 |
| 3. Ukupni godišnji dohodak (1+2) | 21.237,9 | 27.031,9 | 34.943,4 | 38.458,7 | 40.522,1 | 44.893,6 | 50.833,2 | 57.487,4 | 60.024,2 |
| 4. Godišnji osobni odbitak | 10.439,7 | 12.755,3 | 18.119,6 | 19.650,7 | 21.745,5 | 23.549,5 | 25.727,3 | 28.699,3 | 30.264,9 |
| 5. Preneseni gubitak | 0,7 | 1,3 | 4,6 | 6,0 | - | - | - | - | - |
| 6. Ukupno umanjenje osnovice (4+5) | 10.440,4 | 12.756,6 | 18.124,2 | 19.656,7 | 21.745,5 | 23.549,5 | 25.727,3 | 28.699,3 | 30.264,9 |
| 7. Porezna osnovica (3-6) | 10.797,6 | 14.275,4 | 16.819,3 | 18.802,0 | 18.776,6 | 21.344,1 | 25.105,9 | 28.788,1 | 29.759,3 |
| 8. Godišnja obveza prireza i poreza | 2.365,7 | 3.219,3 | 3.855,3 | 4.363,7 | 4.246,1 | 4.897,1 | 5.855,8 | 6.696,2 | 6.829,1 |
| 9. Umanjenja porezne obveze (HRVI) | 11,3 | 8,2 | 11,1 | 13,2 | 12,4 | 15,4 | 21,5 | 28,0 | 29,4 |
| 10. Konačni prirez i porez (8-9) | 2.354,4 | 3.211,1 | 3.844,1 | 4.350,4 | 4.233,7 | 4.881,7 | 5.834,3 | 6.668,2 | 6.799,6 |
| Prosječna porezna stopa (10/7*100) | 21,8 | 22,5 | 22,9 | 23,1 | 22,5 | 22,9 | 23,2 | 23,2 | 22,8 |
| Efektivna porezna stopa (8/3*100) | 11,1 | 11,9 | 11,0 | 11,3 | 10,5 | 10,9 | 11,5 | 11,6 | 11,4 |

Izvor: izračun autora

Tablica 4.*Prosječno i efektivno porezno opterećenje dohotka od samostalne djelatnosti, 2001.-09. (u mil. kn i %)*

| | 2001. | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 1. Primici | 26.226,6 | 29.764,3 | 34.613,1 | 37.975,3 | 40.270,0 | 32.424,5 | 33.670,6 | 33.865,9 | 28.637,7 |
| 2. Neto izdaci | 22.588,6 | 25.906,0 | 30.460,3 | 33.712,0 | 35.389,5 | 27.775,3 | 28.883,2 | 29.094,4 | 24.547,1 |
| 3. Dohodak od samostalne djelatnosti (1-2) | 3.638,0 | 3.858,3 | 4.152,8 | 4.263,4 | 4.880,5 | 4.649,2 | 4.787,4 | 4.771,5 | 4.090,6 |
| 4. Ostali izvori dohotka | 704,6 | 822,1 | 865,8 | 914,2 | 1.110,8 | 1.226,3 | 1.360,6 | 1.475,6 | 1.472,3 |
| 5. Godišnji osobni odbitak | 1.798,2 | 1.908,8 | 2.220,7 | 2.294,3 | 2.679,5 | 2.762,2 | 2.835,1 | 2.927,0 | 2.775,7 |
| 6. POREZNA OSNOVICA (3+4-5) | 2.544,4 | 2.771,5 | 2.797,8 | 2.883,3 | 3.311,8 | 3.113,2 | 3.313,0 | 3.320,1 | 2.787,2 |
| 7. Godišnja obveza prireza i poreza | 603,2 | 675,3 | 694,6 | 727,7 | 850,8 | 757,3 | 803,8 | 791,2 | 644,4 |
| 8. Ukupno umanj enje porezne obveze (8.1.+8.2.+8.3.+8.4.) | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 21,0 | 13,5 | 14,9 | 12,5 | 9,1 |
| 8.1. Umanjenja za 1. PPDS i Vukovar | - | - | - | - | 6,9 | 7,3 | 8,2 | 8,1 | 6,5 |
| 8.2. Umanjenja za 2. PPDS | - | - | - | - | 11,6 | 4,7 | 5,1 | 3,1 | 1,6 |
| 8.3. Umanjenja za 3. PPDS i BPP | - | - | - | - | 2,1 | 0,9 | 0,9 | 0,5 | 0,4 |
| 8.4. Umanjenja HRVI | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,5 | 0,5 | 0,7 | 0,8 | 0,7 |
| 9. KONAČNI PRIREZ I POREZ (7-8) | 603,2 | 675,2 | 694,4 | 727,5 | 829,8 | 743,8 | 788,9 | 778,7 | 635,3 |
| Prosječna porezna stopa (9/6*100) | 23,7 | 24,4 | 24,8 | 25,2 | 25,1 | 23,9 | 23,8 | 23,5 | 22,8 |
| Efektivna porezna stopa ((7/(3+4))*100) | 13,9 | 14,4 | 13,8 | 14,1 | 14,2 | 12,9 | 13,1 | 12,7 | 11,6 |

Izvor: izračun autora

U uvodu je spomenuto kako su se podaci za ostale izvore dohotka za razdoblje prije 2005. formirali na drugačiji način pa ih je moguće pratiti samo od 2005. nadalje (Tablica 5.). Ukupni dohodak koji se ostvaruje od ostalih djelatnosti relativno je nizak što se može pripisati potrošno orijentiranom sustavu. Najveći dio ostalih izvora odnosi se na drugi dohodak, pa tek onda na dohodak od imovine i imovinskih prava te inozemni dohodak. Dohoci od kapitala i osiguranja gotovo su zanemarivi.

Prosječno i efektivno porezno opterećenje ostalih izvora dohotka nije se značajno mijenjalo u razdoblju od 2005.-09. Isto kao u prethodnim slučajevima značajno umanjeno osnovice ostvaruje se kroz iskorišteni godišnji osobni odbitak dok određena umanjena porezne obveze za ove vrste dohodaka ne postoje⁷. I u ovom slučaju porezni izdaci (godišnji iznos osobnog odbitka) utječu na značajno smanjenje efektivno plaćenog prireza i poreza na dohodak.

Tablica 5.

Prosječno i efektivno porezno opterećenje ostalih izvora dohotka, 2005.-09. (u mil. kn)

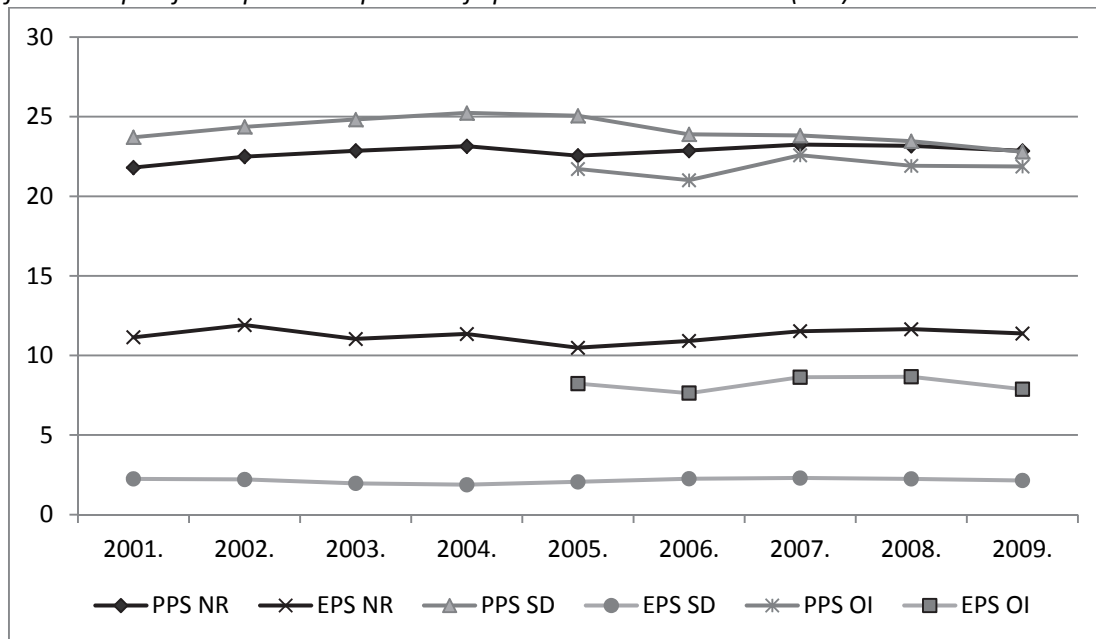
| | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. Dohodak od imovine i imovinskih prava | 38,2 | 53,3 | 62,6 | 71,6 | 76,0 |
| 2. Dohodak od kapitala | 2,4 | 2,3 | 0,6 | 0,6 | 0,3 |
| 3. Dohodak od osiguranja | 0,2 | 0,4 | 0,5 | 0,8 | 1,0 |
| 4. Drugi dohodak | 385,8 | 368,7 | 383,5 | 388,1 | 371,9 |
| 5. Inozemni dohodak | 11,3 | 8,0 | 19,1 | 62,2 | 56,3 |
| 6. Ukupni godišnji dohodak | 437,9 | 432,7 | 466,2 | 523,3 | 505,6 |
| 7. Godišnji osobni odbitak | 271,9 | 275,5 | 288,1 | 316,6 | 323,5 |
| 8. Porezna osnovica (6-7) | 166,0 | 157,2 | 178,2 | 206,7 | 182,1 |
| 9. Konačni prirez i porez | 36,0 | 33,0 | 40,2 | 45,3 | 39,8 |
| Prosječna porezna stopa (9/8*100) | 21,7% | 21,0% | 22,6% | 21,9% | 21,9% |
| Efektivna porezna stopa (9/6*100) | 8,2% | 7,6% | 8,6% | 8,7% | 7,9% |

Izvor: izračun autora

Kako bi se donio zaključak o horizontalnoj pravednosti odnosno (ne)jednakosti potrebno je promatrati razlike prije svega u efektivnom poreznom opterećenju između promatranih izvora dohodaka. Na Grafikonu 5. prikazane su prethodno izračunate prosječne i efektivne porezne stope za promatrane izvore dohotka.

Iako postoje razlike u prosječnim poreznim stopama među izvorima dohotka, te razlike nisu toliko velike te se može zaključiti kako se posljednjih godina prosječno porezno opterećenje sve više ujednačava. Također, prosječno porezno opterećenje nije se bitno mijenjalo u promatranom razdoblju. Najveća promjena ogleda se kod samostalne djelatnosti i to nakon 2005., ali to je prije svega posljedica uvođenja kategorije drugog dohotka što je već prethodno spomenuto.

⁷ Većina ostalih izvora dohodaka nema pravo na veći broj postojećih izdataka u sustavu poreza na dohodak. Neki izvori kao dohodak od kapitala uopće nemaju pravo na izdatke pa čak ni osobni odbitak. S obzirom da u ukupnoj sumi ostalih izvora dohodaka dominira drugi dohodak, u tom kontekstu treba promatrati i ostvarena umanjena osnovice kroz osobni odbitak.

Grafikon 5.*Efektivno i prosječno porezno opterećenje prema izvorima dohotka (u %)*

Napomena: PPS-prosječna porezna stopa, EPS-efektivna porezna stopa, NR-nesamostalni rad, SD-samostalna djelatnost, OI-ostali izvori dohotka

Izvor: izračun autora

Efektivne porezne stope pokazuju stvarno porezno opterećenje promatranih izvora (vrsta) dohotka, a razlike efektivnih poreznih stopa između različitih izvora dohotka veće su nego kod prosječnog poreznog opterećenja. S obzirom da efektivne porezne stope međusobno značajno odstupaju, promatrani izvori dohotka nisu jednako porezno tretirani što je osnovna pretpostavka načela horizontalne pravednosti. Najveće efektivno porezno opterećenje odnosi se na dohodak od samostalne djelatnosti (prosječno 13,4%), dok onda slijedi dohodak od nesamostalnog rada (prosječno 11,2%) pa ostali izvori dohotka (prosječno 8,2%). Nakon 2005. primjetan je porast efektivnog poreznog opterećenja dohotka od nesamostalnog rada te smanjenje efektivnog poreznog opterećenja za dohodak od samostalne djelatnosti, čime su te stope u 2009. gotovo ujednačene.

Ipak, nejednak odnos efektivnog poreznog opterećenja među izvorima dohotka zadržan je u cijelom promatranom razdoblju, što dobrim dijelom ukazuje na neučinkovitost promjena kod poreza na dohodak gdje su prevladavale promjene u poreznim izdacima naspram promjena u poreznim stopama. Također, takav odnos ukazuje na značajan utjecaj izdataka u oporezivanju dohotka na horizontalnu (ne)jednakost, odnosno jasno ukazuje na narušavanje načela horizontalne pravednosti u postojećem sustavu poreza na dohodak u Hrvatskoj.

6. ZAKLJUČAK

Porez na dohodak u Hrvatskoj kompleksan je porezni oblik. Uz mnoge elemente koji determiniraju sustav oporezivanja dohotka, porezni izdaci su jedan od najvažnijih. To se može zaključiti iz brojnih zakonodavnih promjena koje su najčešće inicirane promjenama u olakšicama i oslobođenjima. Taj je trend posebno istaknut nakon 2001. kada je dobrim dijelom napušten sintetički porez i uvedene brojne olakšice od kojih je većina do danas na snazi. Većina olakšica ostvaruje se kroz godišnju prijavu poreza na dohodak kroz čiju prizmu je i provedena

analiza. Rezultati pokazuju značajan porast broja poreznih prijava i povrata poreza u promatranom razdoblju posebno kod dohotka od nesamostalnog rada.

Nadalje, analiza je pokazala kako je određene vrste izdataka potrebno promatrati u kontekstu određenih izvora dohodaka, a posebno dohotka od samostalne djelatnosti koji ima pravo na određene izdatke i umanjenja porezne obveze zbog karaktera svoje djelatnosti. Bez obzira na djelomično različite načine oporezivanja pojedinih izvora dohotka, razlika između prosječnog i efektivnog poreznog opterećenja od desetak i više postotnih poena za svaki promatrani izvor dohotka ukazala je na značajan utjecaj izdataka u smanjivanju stvarne porezne obveze. Također, međusobne razlike efektivnih poreznih stopa za promatrane izvore dohodaka ukazuju na prisutnost horizontalne nejednakosti kod poreza na dohodak u Hrvatskoj. Najveće porezno opterećenje u promatranom razdoblju odnosilo se na dohodak od samostalne djelatnosti koje se kretalo prosječno oko 13,4%, dok je efektivna porezna stopa za dohodak od nesamostalnog rada prosječno iznosila 11,2%, a za ostale izvore dohotka 8,2%.

S obzirom na ograničenja analize koja se ogledaju kroz obuhvat obveznika koji su podnijeli poreznu prijavu te nedostatke u statističkom praćenju pojedinih izvora dohodaka i obveznika, može se zaključiti kako porezni izdaci imaju značajan, ali ne i presudan, utjecaj na horizontalnu nejednakost u Hrvatskoj. Osim poreznih izdataka, uzroke horizontalne nejednakosti treba tražiti još u napuštanju sintetičkog poreza na dohodak gdje se za određene izvore dohotka predujmovi plaćeni po granično nižim poreznim stopama smatraju konačnim porezom. U tom kontekstu instrument porezne prijave jedini je način da se svi izvori dohotka obuhvate jednakom progresivnom tarifom. Paradoksalno, instrument porezne prijave često je jedini način da se ostvare olakšice koje prema viđenom narušavaju načelo horizontalne pravednosti.

S obzirom da je Porezna uprava posljednjih godina razvila kapacitete za obradu velikog broja prijava, poboljšanje horizontalne pravednosti prije se može tražiti u obveznoj poreznoj prijavi ili jednostavnijem poreznom rješenju nego u konstantnim promjenama i prividnom pojednostavljenju sustava oporezivanja dohotka. Dapače, izmjene u porezu na dohodak iz srpnja 2010. koje su išle u smjeru pojednostavljenja sustava i ukidanja dodatnog osobnog odbitka, prije bi mogle narušiti horizontalnu pravednost i dodatno porezno opteretiti dohodak od nesamostalnog rada. Navedena reforma, kao i mnoge prije, samo je parcijalno ukinula jednu skupinu olakšica dok su druge ostale netaknute (PPDS, BPP itd.). U tom kontekstu svaka iduća reforma trebala bi biti konzistentna te kad se govori o pojednostavljenju sustava jednako tretirati sve olakšice. Nadalje, ukoliko se u ovom kontekstu uzmu u obzir socijalni doprinosi, koji predstavljaju najveće porezno opterećenje faktora rada u Hrvatskoj, uzroke horizontalne nejednakosti ne treba tražiti u poreznim izdacima nego u potrošno orijentiranom poreznom sustavu koji gotovo isključivo opterećuje dohotke od rada.

PRILOZI**Prilog 1.****Olakšice i umanjenje dohotka iz godišnjih prijava poreza na dohodak, 2002.-09. (broj poreznih obveznika)**

| Br. | Vrsta poreznog izdatka | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. |
|------------|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1. | Plaće novozaposlenih osoba | 1.892 | 2.861 | 2.487 | 2.090 | 1.288 | 1.000 | 787 | 542 |
| 2. | Nagrade učenicima na praktičnom radu | 521 | 415 | 363 | 363 | 262 | 214 | 202 | 157 |
| 3. | Izdaci školovanja i stručnog uzdržavanja | | 1.593 | 2.158 | 2.451 | 2.444 | 2.376 | 2.338 | 2.280 |
| 4. | Izdaci istraživanja i razvoja | | 11 | 39 | 88 | 99 | 96 | 94 | 81 |
| 5. | Preneseni i odbijeni gubitak | 2.394 | 6.934 | 7.532 | 7.554 | 9.657 | 10.505 | 9.337 | 8.935 |
| 6. | Neoporezivi primici umjetnika | 37 | 59 | 61 | 112 | 99 | 112 | 120 | 136 |
| 7. | Neoporezivi dio umjetničkog honorara | 1.957 | 1.961 | 1.763 | 964 | 793 | 713 | 570 | 484 |
| 8. | Uplaćene premije životnog osiguranja s obilježjem štednje | 97.180 | 112.409 | 127.529 | 129.738 | 142.989 | 154.755 | 159.761 | 146.679 |
| 9. | Uplaćene premije dopuskog i privatnog zdravstvenog osiguranja | 231.113 | 234.812 | 213.640 | 218.248 | 216.322 | 211.595 | 223.133 | 447.287 |
| 10. | Uplaćene premije dobrovoljnog mirovinskog osiguranja | | 4.312 | 9.013 | 15.529 | 23.983 | 32.141 | 38.398 | 37.484 |
| 11. | Uvećani izdaci otpisa | 4.712 | 5.710 | 5.944 | | | | | |
| 12. | Porezno priznati izdaci reprezentacije | 996 | 1.385 | 1.349 | 918 | 672 | 579 | 520 | 428 |
| 13. | Umanjenje dohotka na PPDS i drugim. područjima | 2.614 | 3.015 | 4.643 | | | | | |
| 14. | Dio OO za plaćene doprinose za zdravstveno osiguranje u tuzemstvu | | 282 | 320 | 1.029 | 1.865 | 1.844 | 2.063 | 2.746 |
| 15. | Dio OO za zdravstvene usluge | | 26.053 | 51.923 | 69.482 | 112.922 | 169.176 | 178.459 | 181.637 |
| 16. | Dio OO za stambene potrebe | | 54.985 | 69.793 | 75.263 | 86.645 | 96.295 | 106.031 | 103.446 |
| 17. | Dio OO za dana darovanja | 1.197 | 1.570 | 1.806 | 1.880 | 2.059 | 2.845 | 4.010 | 4.319 |
| 18. | Razlika osobnog odbitka na PPDS | 33.628 | 106.096 | 111.454 | 112.881 | 103.733 | 164.227 | 174.797 | 173.001 |
| 19. | Umanjenje poreza za olakšicu HRVI | 3.406 | 4.850 | 5.458 | 5.890 | 6.965 | 9.341 | 11.727 | 12.007 |
| 20. | Umanjenje poreza od samostalne djelatnosti za PPDS i BPP | | | | 594 | 398 | 387 | 322 | 252 |

Napomena: OO-osobni odbitak.

Izvor: Ministarstvo financija, Porezna uprava, 2011

Prilog 2. Promjene u izdancima kod poreza na dohodak, 2001.-10.

| Izmjena Zakona | Snižena porezna stopa | Umanjenje poreza | Umanjenje osnovice | |
|---|---|---|---|--|
| | | | Umanjenja dohotka | Povećanje osobnih odbitaka |
| Novi Zakon od 1. siječnja 2001. (NN 127/00) | Snižena donja stopa na 15% (konačan porez za određene vrste dohodaka) | <ul style="list-style-type: none"> Izuzeće za HRVI Izuzeće za samostalnu djelatnost u Gradu Vukovaru (uz određene uvjete) | <ul style="list-style-type: none"> Neoporezivi iznos primitaka (25%) za osobe koje obavljaju kulturnu i umjetničku djelatnost Poticaji zapošljavanja (za samostalnu djelatnost) Olakšice za PPDS i Grad Vukovar za samostalnu djelatnost | Uvedene olakšice za PPDS i Grad Vukovar |
| Siječanj 2003. (NN 150/02) | | | | <p>Povećanje osnovnog osobnog odbitka sa 1.250 na 1.500 HRK</p> <p>Izmjene iznosa odbitaka za uzdržavane članove</p> <p>Uveden dodatni osobni odbitak (za premije životnog, dopunskog i privatnog zdravstvenog i dopunskog mirovinskog osiguranja, za stambene potrebe, za troškove zdravstvenih usluga itd.)</p> <p>Izmjene visine olakšica za PPDS i Grad Vukovar</p> <p>Uvedene olakšice za BPP</p> |
| Listopad 2003. (NN 163/03) | | | <ul style="list-style-type: none"> Poticaji za istraživanje i razvoj (za samostalnu djelatnost, za cijelu 2003.) Poticaji za školovanje i stručno usavršavanje zaposlenika (za samostalnu djelatnost, za cijelu 2003.) Olakšice za BPP (za samostalnu djelatnost, za cijelu 2003.) | |
| Travanj 2004. (NN 30/04) | | | | Povećanje osobnog odbitka za mirovine |
| Novi Zakon od 1. siječnja 2005. (NN 177/04) | | <ul style="list-style-type: none"> Olakšice za obavljanje samostalnih djelatnosti na PPDS, BPP i Grad Vukovar | <ul style="list-style-type: none"> Povećanje olakšice za PPDS (druga skupina) za samostalnu djelatnost | <p>Dodatni osobni odbitak ograničen na ukupno 12.000 HRK</p> <p>Povećanje osnovnog osobnog odbitka na 1.600 HRK</p> <p>Povećanje olakšica za PPDS, BPP i Grad Vukovar</p> <p>Povećanje osnovnog osobnog odbitka na 1.600 HRK</p> |
| Srpanj 2008. (NN 73/08) | | | | |
| Srpanj 2010. (NN 80/10) | Snižena donja stopa na 12% (konačan porez za određene vrste dohodaka) | | <ul style="list-style-type: none"> Dodatno umanjjenje dohotka za izdatke obrazovanja i izobrazbe te nagrade učenicima za vrijeme naukovanja (za samostalnu djelatnost) | Ukinut dodatni osobni odbitak (mogao se iskoristiti samo za prvih 6 mjeseci 2010.) |

Napomena: HRVI-hrvatski ratni vojni invalidi, PPDS-područja posebne državne skrbi, BPP-brdsko planinska područja. Izvor: obrada autora prema Zakon o porezu na dohodak (NN 127/00, 150/02, 163/03, 30/04) i Zakon o porezu na dohodak (NN 177/04, 73/08, 80/10).

LITERATURA

- Blažić, H. i Drezgić, S., 2012.** „Komparativna analiza olakšica poreza na dohodak u Europskoj uniji i regiji“. Rad prezentiran na konferenciji *Skrivena javna potrošnja: budućnost poreznih izdataka*. Zagreb: Institut za javne financije, 10. veljače 2012.
- Blažić, H., 2006.** *Usporedni porezni sustavi: oporezivanje dohotka i dobiti*. Rijeka: Ekonomski fakultet.
- Bönke, T. i Eichfelder, S., 2010.** “Horizontal Equity in the German Tax-Benefit System: A Simulation Approach for Employees”. *FinanzArchiv*, 66 (3), 295-331.
- Bratić, V. 2006b.** „Porezni izdaci: teorijski pregled“. *Financijska teorija i praksa*, 30 (2), 113-127.
- Bratić, V. 2011.** „Skrivena javna potrošnja-porezni izdaci: potreba ili udvaranje biračima?“. Zagreb: Institut za javne financije.
- Bratić, V. i Urban, I. 2006.** “Porezni izdaci u Hrvatskoj”. *Financijska teorija i praksa*, 30 (2), 129-194.
- Bratić, V., 2006.** “Porezni izdaci - pojmovnik”. *Financijska teorija i praksa*, 30 (2), 195-196.
- Čok, M. i Urban, I., 2007.** “Distribution of Income and Taxes in Slovenia and Croatia”. *Post-Communist Economies*, 19 (3), 299-316.
- Duclos, J. i Araar, A., 2006.** *Poverty and Equity: Measurement, Policy and Estimation with DAD*. Boston; Dordrecht; London: Kluwer Academic Publishers.
- Kesner-Škreb, M. [et I.], 2001.** “Progresivnost poreza na dohodak u Hrvatskoj u razdoblju od 1995. do 1999. godine”. *Financijska teorija i praksa*, 25 (2), 139-260.
- Kesner-Škreb, M. 1997.** „Stope poreza na dohodak - pojmovnik“. *Financijska praksa*, 20(4), 583-585.
- Kesner-Škreb, M. i Madžarević-Šujster, S., 2004.** “Income Tax Progressivity in Croatia (1995-2002)”. *Zagreb International Review of Economics and Business*, 7 (1), 81-101.
- Klun, M. 2012.** „Tax Expenditure Analysis of Slovenian Income Taxes“. Rad prezentiran na konferenciji *Skrivena javna potrošnja: budućnost poreznih izdataka*. Zagreb: Institut za javne financije, 10. veljače 2012.
- Kraljić, M., 2001.** „Analiza porezne konkurentnosti sustava poreza na dobit u tranzicijskim zemljama“. *Financijska teorija i praksa*, 25 (4), 539-566.
- Ministarstvo financija, Porezna uprava, 2001.-2009.** *Statističko izvješće o obrađenim godišnjim prijavama poreza na dohodak*. Zagreb: Ministarstvo financija, Porezna uprava.
- Ministarstvo financija, Porezna uprava, 2011.** *Olakšice i umanjeње dohotka iz godišnjih prijava poreza na dohodak, 2002.-2009.* Zagreb, Ministarstvo financija.
- Lazović-Pita, L. i Pita, S., 2012.** „Poreski izdaci u sistemu poreza na dobit – primjer Bosne i Hercegovine“. Rad prezentiran na konferenciji *Skrivena javna potrošnja: budućnost poreznih izdataka*. Zagreb: Institut za javne financije, 10. veljače 2012.
- Pravilnik o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte**, NN 116/07. Zagreb: Narodne novine.
- Pravilnik o porezu na dohodak**, NN 95/05, 96/06, 68/07, 146/08, 2/09, 9/09, 146/09, 123/10. Zagreb: Narodne novine.
- Raičević, B. i Nenadić, J., 2005.** „Poreski podsticaji u sistemu poreza na dobit: usporedna pravna analiza rešenja u Srbiji i Crnoj Gori“, *Ekonomski anali*, 166 (July), 81-108.
- Sever, I. i Drezgić, S., 2003.** “Konceptija i strategija socijalnih odnosa u hrvatskom društvu: distribucija dohotka i imovine”. *Ekonomija/Economics*, 10(1), 179-201.
- Šimović, H. i Mihelja Žaja, M. 2010.** „Poticaji u sustavu poreza na dobit u Hrvatskoj i zemljama regije“. *Računovodstvo i financije*, 56 (5), 60-67.
- Šimović, H. i Deskar Škrbić, M., 2010.** “Efektivno opterećenje porezom na dohodak: ima li samostalna djelatnost povlašten status u sustavu poreza na dohodak?”. *Serijski članci u nastajanju EFZG*, 10-04, 1-14. Dostupno na: [<http://web.efzg.hr/RePEc/pdf/Clanak%2010-04.pdf>].
- Urban, I., 2006.** “Progresivnost poreza na dohodak u Hrvatskoj: dekompozicija učinaka osnovice i poreznih stopa”. *Financijska teorija i praksa*, 30 (3), 205-230.

World Bank, 2003. "Why Worry About Tax Expenditures?" *The World Bank PREMnotes, Economic Policy*, No. 77.

Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 44/96. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o porezu na dohodak, NN 127/00, 150/02, 163/03, 30/04, 177/04, 73/08, 80/10, 114/11. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihove obitelji, NN 108/96. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o pravima samostalnih umjetnika i poticanju kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, NN 43/96 i 44/96. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04 i 46/07. Zagreb: Narodne novine.

Zuber, M., 2010. "Olakšice u sustavu poreza na dohodak" u: O. Lončarić-Horvat, ur. *Zbornik radova u povodu 80. godišnjice života prof. emeritusa Božidara Jelčića*. Zagreb: VPŠ Libertas, 457-473.

EFFECT OF TAX EXPENDITURES IN PERSONAL INCOME TAXATION ON HORIZONTAL EQUITY

HRVOJE ŠIMOVIĆ

FACULTY OF ECONOMICS, ZAGREB

JEL CLASSIFICATION: H24

SUMMARY

Tax expenditures include all reliefs and other tax procedures used for reducing or deducting the amount of tax that would otherwise have to be paid by taxpayers. There are many personal income tax expenditures in Croatia and they represent an important segment of the tax and social policies. This paper analyses the effect of expenditures in personal income taxation in Croatia on horizontal equity. In view of this, the analysis is made according to the sources of income. The paper includes the period since 2001, when most reliefs that are still in effect were introduced in the personal income tax system. Furthermore, the analysis includes only the tax payers who filed their annual tax returns, which is a precondition for acquiring most of the tax reliefs. The research findings show that the tax reliefs significantly reduce the amount of taxable income and the differences in the effective tax burden between the analysed sources of income show that there is horizontal inequity in the personal income tax in Croatia.

Keywords: personal income tax, annual tax return, tax expenditures, reliefs, horizontal equity, Croatia