

Izmjene poreznih propisa u 2023.

Urban, Ivica; Bezeredi, Slavko; Bratić, Vjekoslav

Source / Izvornik: **Osvrti Instituta za javne financije, 2023, 16, 1 - 13**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.3326/ao.2023.131>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:900823>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-06-22**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

#131

6. lipnja 2023.

OSVRTI

Instituta za javne financije

Izmjene poreznih propisa u 2023.

Ivica Urban, Slavko Bezeredi, Vjekoslav Bratić

Vlada RH je 24. svibnja 2023. predstavila *izmjene poreznih propisa* u okviru brojnih poreznih oblika. Ključne se promjene odnose na uvođenje olakšice u obračunu doprinosa za 1. stup mirovinskog osiguranja (MO), ukidanje prireza i autonomiju lokalnih jedinica (gradova i općina) u određivanju visine stopa poreza na dohodak te povećanje osobnih odbitaka u sustavu poreza na dohodak. U ovom Osvrtu analiziraju se učinci navedenih mjera na porezno opterećenje hipotetskog zaposlenika, razmatraju prednosti i moguće prijetnje samostalnog određivanja poreznih stopa te navode moguće alternative planiranoj olakšici za doprinose.

Glavne izmjene

Kao glavne ciljeve poreznih izmjena Vlada RH navodi „povećanje realne kupovne moći kućanstava s najnižim dohocima i smanjivanje nejednakosti“, „očuvanje gospodarskog rasta“ te „osnaživanje fiskalne



autonomije općina i gradova“. Iako su najavljene izmjene u okviru brojnih poreznih oblika, naglasak je stavljen na sljedeće tri izmjene:

(1) Uvodi se olakšica u obračunu doprinosa za 1. stup MO-a kojom se smanjuje obveza ovog doprinosa za zaposlenike s mjesečnom bruto plaćom do 1.300 eura. Iznos olakšice je 300 eura ako je bruto plaća jednaka ili niža od 700 eura. Za svaki euro povećanja bruto plaće iznos olakšice smanjuje se za 50 centa, tako da pri bruto plaći od 1.300 eura olakšica iznosi 0 eura.

(2) Ukida se prirez porezu na dohodak, a gradovima i općinama prepušta se određivanje „kliznih“ stopa poreza na dohodak unutar određenih raspona. U sadašnjem sustavu oporezivanja godišnjeg dohotka primjenjuju se stope od 20% („niža stopa“) i 30% („viša stopa“). Kako bi nadoknadili potencijalni proračunski manjak uzrokovan ukidanjem prireza, u novom će sustavu gradovi i općine moći, ovisno o kategoriji kojoj pripadaju, povećati stope za određeni postotak.¹ No, isto tako moći će nižu stopu spustiti na najmanje 15%, a višu stopu na najmanje 25%.

(3) Mijenjaju se novčani parametri u sustavu poreza na dohodak. Povećavaju se osnovni osobni odbitak (s 530,90 na 560 eura, tj. za 5,5%) i dijelovi osobnog odbitka za uzdržavane članove i djecu te za invaliditet (primjerice, za prvo uzdržavano dijete s 232,27 na 280 eura tj. za 20,5%), a podiže se i prag osnovice za primjenu više stope (s 3.981,69 na 4.200 eura mjesečno tj. za 5,5%).

¹ Postotak uvećanja iznosi: (a) 18% za Grad Zagreb, (b) 15% za gradove s više od 30.000 stanovnika, (c) 12% za gradove s manje od 30.000 stanovnika te (d) 10% za općine.

Učinci predloženih izmjena

Parametri u sustavu poreza na dohodak

Prosječna porezna stopa raste ako se tijekom godina osobni odbitci i ostali novčani parametri sustava poreza na dohodak ne usklađuju s rastom dohotka. U cilju obuzdavanja pretjeranog rasta prosječnog poreznog opterećenja potrebno je s vremena na vrijeme povećavati iznose osobnih odbitaka i ostalih novčanih parametara sustava poreza na dohodak. U hrvatskom sustavu ne postoji redovni mehanizam usklađivanja osobnih odbitaka s rastom dohodaka i troškova života (kao što je to slučaj, naprimjer, s usklađivanjem mirovina), već su uobičajene *ad hoc* promjene poput ovih najavljenih. Predložene promjene rezultirat će „olakšanjem“ poreznog opterećenja za **108 mil. eura**,² i treba ih doživljavati kao normalnu posljedicu prilagodbe sustava poreza na dohodak rastućim dohocima u cilju zadržavanja prosječne porezne stope na istoj ili sličnoj razini, a ne kao „gubitak lokalnih prihoda“.³

Ukidanje prireza i povećanje lokalne autonomije

Istovremeno uvođenje nekoliko različitih poreznih izmjena od 2024. rezultirat će višestrukim promjenama u prihodima lokalnih jedinica od poreza na dohodak. Kako bi se jednostavnije objasnilo ove promjene i

² Smanjenje bi bilo nešto veće da se istovremeno s navedenim promjenama ne uvodi olakšica u obračunu doprinosa za MO, koja utječe na povećanje osnovice poreza na dohodak.

³ Naime, unatoč značajnom rastu prosječne plaće i mirovine osnovni osobni odbitak nije mijenjan od 2020., a dodatni osobni odbitci od 2017. S druge strane, u 2021. značajno su snižene stope poreza na dohodak, s 24 i 36%, na 20 i 30%.

njihove učinke, korišten je primjer hipotetskog Grada G s populacijom od 25.000 stanovnika, čija stopa prireza u 2023. iznosi 12%.

Pretpostavlja se kako je prije najavljenih poreznih izmjena Grad G u 2024. očekivao prihode od poreza na dohodak i prireza u iznosu od 11,7 mil. eura. No, zbog povećanja osobnih odbitaka u 2024. očekivani prihod Grada G smanjen je na 11,2 mil. eura, tj. za 0,5 mil. eura. Stoga, kada ne bi bilo drugih zakonskih promjena, Grad G bi svoj proračun za 2024. planirao na temelju očekivanog prihoda od 11,2 mil. eura.

Međutim, zbog ukidanja prireza Gradu G očekivani prihod od poreza na dohodak pada na samo 10,0 mil. eura, što predstavlja gubitak prihoda u iznosu od 1,2 mil. eura. Kako bi nadoknadio pad poreznog prihoda uslijed ukidanja prireza, Grad G može povećati stope poreza na dohodak na 22,4 i 33,6%, koliko iznose najviše dopuštene stope za grad ove veličine. Uz ovako povišene stope Grad G bi ostvario prihod od poreza na dohodak od otprilike 11,2 mil. eura i na taj način bi se neutralizirao gubitak prihoda uslijed ukidanja prireza.

No, Grad G može donijeti i potpuno suprotnu odluku i, primjerice, uvesti niže stope od najviših dopuštenih, ali ne manje od 15% za nižu, odnosno 25% za višu stopu čime će, ovisno o odabranim stopama, ubrati manje prihoda od poreza na dohodak.

Naravno, na svakoj pojedinoj lokalnoj jedinici bit će konačna odluka kako se prilagoditi ovim izmjenama i uravnotežiti svoje proračune. Ako lokalna vlast procijeni da je „nepopularno“ dizati stope poreza na dohodak, može se odlučiti i na druge mogućnosti, poput prilagodbe svojih rashoda i/ili povećanja postojećih lokalnih poreza. U svakom slučaju, na lokalne je jedinice prebačena ta iznimno važna odluka i smjer kojim će ići. Čelnici gradova i općina trebaju biti prilično oprezni u

određivanju novih stopa poreza na dohodak. Naime, spuštanje stopa na najniže moguće može zvučati „politički privlačno“, ali je svakako prilikom budućeg promišljanja nužno biti svjestan mogućeg golemog smanjenja poreznih prihoda. Primjerice, u slučaju Grada G uvođenje stopa od 15% i 25% može značiti smanjenje prihoda na samo 7,5 mil. eura, odnosno gotovo za jednu trećinu u odnosu na najviši mogući iznos.⁴

Osim toga, od gradova i općina javnost bi mogla očekivati da snize svoje porezne stope kako bi „dale obol“ podizanju životnog standarda građana koji žive na njihovim područjima. Međutim, životni standard građana, osim o njihovim neto plaćama, ovisi i o javnim uslugama koje lokalne jedinice trebaju financirati, a pri tome je najizdašniji izvor upravo porez na dohodak.

Nadalje, gradovi i općine dobili su veću autonomiju u oblikovanju poreza na dohodak, ali su i mnogi važni parametri i dalje ostali u nadležnosti središnje države. U kontekstu najnovijih promjena u sustavu poreza na dohodak poželjne su i dodatne promjene kojima bi se uspostavilo srednjoročno planiranje (na 5 do 10 godina) nekih važnih parametara sustava, poput iznosa osobnih odbitaka i praga osnovice za primjenu više stope, čime bi se lokalnim jedinicama omogućilo lakše i efikasnije planiranje svojih proračunskih prihoda.

⁴ Prag osnovice za primjenu više stope postavljen je prilično visoko (4.200 eura mjesečno) pa se viša stopa poreza na dohodak primjenjuje na relativno malen broj obveznika. Stoga ključni utjecaj na razinu ukupnog prihoda od poreza na dohodak ima niža stopa.

Olakšica u obračunu doprinosa

Osobni odbitci u sustavu poreza na dohodak relativno su visoki, posebno kada se uzmu u obzir relativno izdašni dijelovi odbitka za djecu i članove obitelji. Zbog toga zaposleni s najnižim plaćama uopće ne plaćaju porez na dohodak ili ga plaćaju u niskim iznosima. Stoga povećanje odbitaka u sustavu poreza na dohodak nije učinkovita mjera u podizanju neto dohotka osoba s najnižim plaćama, a u tome ne može pomoći ni snižavanje samih stopa.

Kako onda smanjiti porezno opterećenje zaposlenih s niskim plaćama? Razliku između bruto i neto plaće čine doprinosi za 1. i 2. stup MO-a, porez na dohodak i prirez. Kako se na porez na dohodak i prirez ne može učinkovito djelovati, Vlada RH odlučila je uvesti olakšicu kojom se smanjuje iznos plaćenog doprinosa za 1. stup MO-a, pri čemu iznosi doprinosa za 2. stup ostaju nepromijenjeni. Mjerom su obuhvaćeni zaposlenici s mjesečnom bruto plaćom do 1.300 eura. Zaposleni s bruto plaćom od 700 eura ostvaruje olakšicu od 300 eura, što efektivno znači smanjenje iznosa doprinosa za 45 eura. Međutim, za taj iznos se povećava oporezivi dohodak, pa ako se koristi samo osnovni osobni odbitak (odnosno, nema uzdržavanih članova ni invalidnost), osnovica poreza na dohodak raste za 45 eura, a porez na dohodak za 9 eura. To znači da je djelomično poništen učinak olakšice.

Najviše rasprava oko ove mjere izazvalo je problem „zadiranja“ u sustav doprinosa kojim se financira mirovinski sustav, a koji već sada ne prikuplja dovoljne iznose sredstava za financiranje postojećih mirovina. Olakšicom se stvara dodatni manjak godišnjih prihoda od doprinosa za 329 mil. eura, što će se, slično kao i postojeći manjak mirovinskog sustava, također pokriti transferom iz središnjeg državnog proračuna i/ili

zaduživanjem. Je li se ovakva mjera mogla uvesti neovisno o mirovinskom sustavu?

Komparativno gledajući, mnoge su europske zemlje u svoje fiskalne sustave uvele tzv. *umanjenja poreza s mogućnošću povrata poreza* (engl. *refundable tax credit*).⁵ U takvom sustavu konačni ili „neto“ porez na dohodak koji je određena osoba dužna platiti dobiva se kao razlika između „bruto“ obveze poreza na dohodak i iznosa poreznog umanjenja. Ako je porezno umanjenje veće od bruto porezne obveze, dobiva se iznos „negativnog poreza“ koji se obvezniku isplaćuje u obliku povrata poreza. Iznos umanjenja poreza može se modelirati na razne načine. Jedan od načina je da se dodjeljuje osobama s niskim bruto plaćama te da nakon određenog iznosa plaće počne linearno padati – slično kao kod predložene olakšice za doprinose.

Dakle, jedna alternativa olakšici za doprinose je spomenuto umanjenje poreza, pri čemu bi se povrat negativnog poreza vršio iz središnjeg državnog proračuna. Zaposleni bi izdvajali sredstva za doprinose u punom iznosu kao i do sada, ali bi se njihova neto plaća uvećala zahvaljujući negativnom porezu. Nadalje, spomenutu bi se mjeru prema želji moglo dodatno usmjeriti prema određenim tipovima osoba, primjerice, mogla bi se preciznije usmjeriti na „ranjivije“ skupine, tako da iznos olakšice raste za osobe s djecom, samohrane roditelje, itd.

⁵ „Umanjenje poreza“ se primjenjuje nakon izračuna osnovice i primjene poreznih stopa i stoga ga treba razlikovati od osobnih odbitaka, koji predstavljaju „umanjenja osnovice“, odnosno obračunavaju se prije primjene stopa. U hrvatskom sustavu poreza na dohodak postoji nekoliko vrsta umanjenja poreza (primjerice, za mlade zaposlene osobe), ali ona nikada ne mogu rezultirati negativnim porezom.

Alternativa ovako zamišljenoj olakšice za doprinose je i zasebna novčana naknada koja bi se izračunavala na isti način kao navedeno porezno umanjenje, i isplaćivala u svom ukupnom iznosu uz isplatu neto plaće. Prednosti novčane naknade u usporedbi s poreznom olakšicom su lakše i jeftinije administriranje te veća transparentnost.

Svrha ovakvih mjera u mnogim zemljama koje su ih uvele nije bila samo povećati neto dohodak osoba s niskim plaćama, već i povećati „isplativost rada“ za takve skupine, odnosno motivirati teže zapošljive radno sposobne pojedince da uđu na tržište rada i ostanu na njemu, umjesto da ostanu kod kuće kao primatelji socijalne pomoći.

Kako bi se slikovito dočarali učinci pojedinih poreznih izmjena, u nastavku su napravljeni izračuni za hipotetskog pojedinca koji ostvaruje različite iznose mjesečne bruto plaće.

Učinci predloženih izmjena

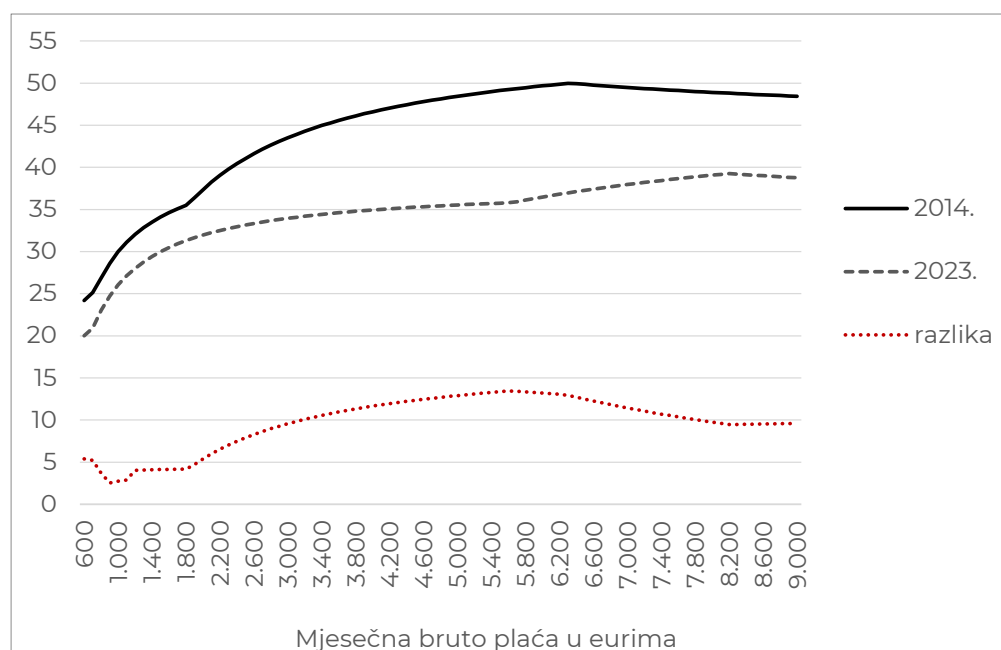
Pretpostavljeno je da hipotetski pojedinac ima 40 godina, nema uzdržavanih članova, živi u gradu sa stopom prireza od 12%, radi svih 12 mjeseci u godini, 40 sati tjedno te ne ostvaruje neoporezive primitke.

Analiziraju se doprinosi za 1. i 2. stup MO, porez na dohodak i prirez. Spomenuta obvezna davanja čine razliku između bruto i neto plaće te se u nastavku nazivaju „obvezna davanja iz plaće“.

Grafikon 1. prikazuje za raspon mjesečne bruto plaće od 600 do 9.000 eura udio obveznih davanja iz plaće u bruto plaći u 2014. i 2023. Također je prikazana i „razlika“ u postotnim bodovima, koja govori o smanjenju relativnog opterećenja za svaki pojedini iznos bruto plaće. Ono iznosi oko 5% za mjesečnu bruto plaću do 2.000 eura, a prelazi 10% za bruto plaće između 3.000 i 8.000 eura.

Kako od 2014. do 2023. nije bilo promjena u sustavu doprinosa za MO, sve su promjene zapravo posljedica promjena u porezu na dohodak. Očito je kako su veće razine plaća ostvarile veća smanjenja, u relativnom, a posebice u apsolutnom smislu.

Grafikon 1. Udio obveznih davanja iz plaće u bruto plaći, za hipotetskog obveznika u 2014. i 2023. (%)



U nastavku se obvezna davanja iz 2023. uspoređuju s prijedlozima izmjena u sustavima obveznih doprinosa, poreza na dohodak i prireza od 2024., koje obuhvaćaju sljedeće:

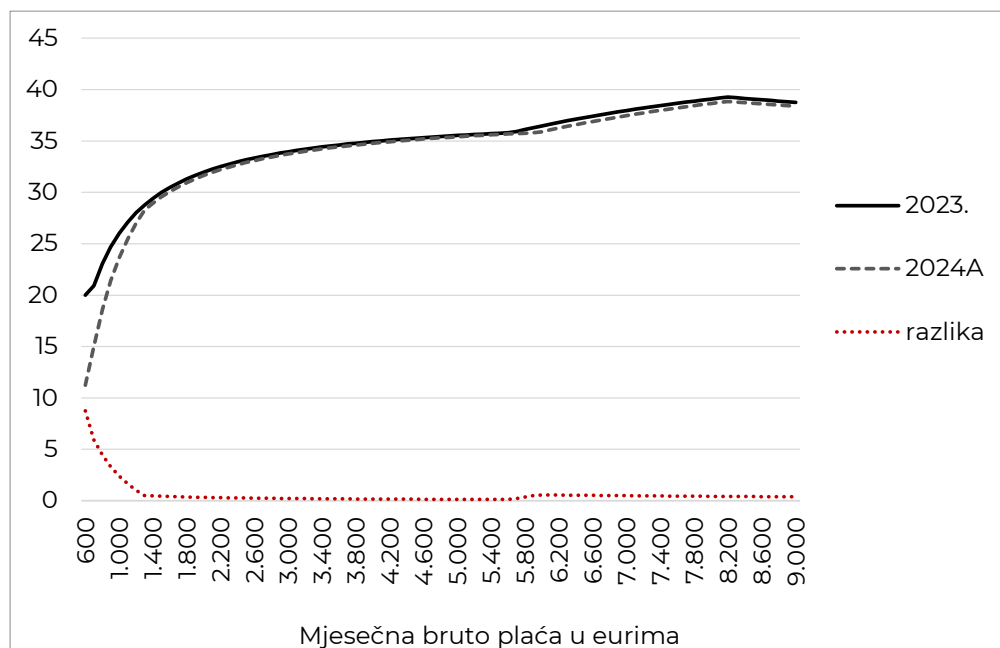
- uvodi se olakšica za doprinos za 1. stup MO-a,
- povećava se osobni odbitak,
- ukida se prirez.

S obzirom na odluku grada o promjeni stopâ poreza na dohodak razlikuju se dva scenarija:

- 2024A. Grad u kojem živi hipotetski pojedinac u 2024. povećava stope poreza na dohodak na 22,4 i 33,6%.
- 2024B. Grad u kojem živi hipotetski pojedinac u 2024. smanjuje stope poreza na dohodak na 15 i 25%.

Grafikon 2. prikazuje usporedbu važećeg sustava u 2023. i scenarija 2024A. Udio obveznih davanja iz plaće u bruto plaći manji je u scenariju 2024A, nego u 2023. Razlika je posebno vidljiva na najnižim razinama bruto plaća, gdje taj udio u scenariju 2024A pada dosta ispod 20%, te iznosi oko 11% za bruto plaću od 600 eura, i oko 15% za plaću od 700 eura.

Grafikon 2. Udio obveznih davanja iz plaće u bruto plaći, za hipotetskog obveznika u 2023. i prema scenariju 2024A (%)



Korisne informacije daje i Grafikon 3., koji za bruto plaće do 1.500 eura prikazuje iznose obveznih davanja iz plaće u eurima i iz kojeg se može izravno iščitati za koliki bi se iznos povećala neto plaća u scenariju 2024A

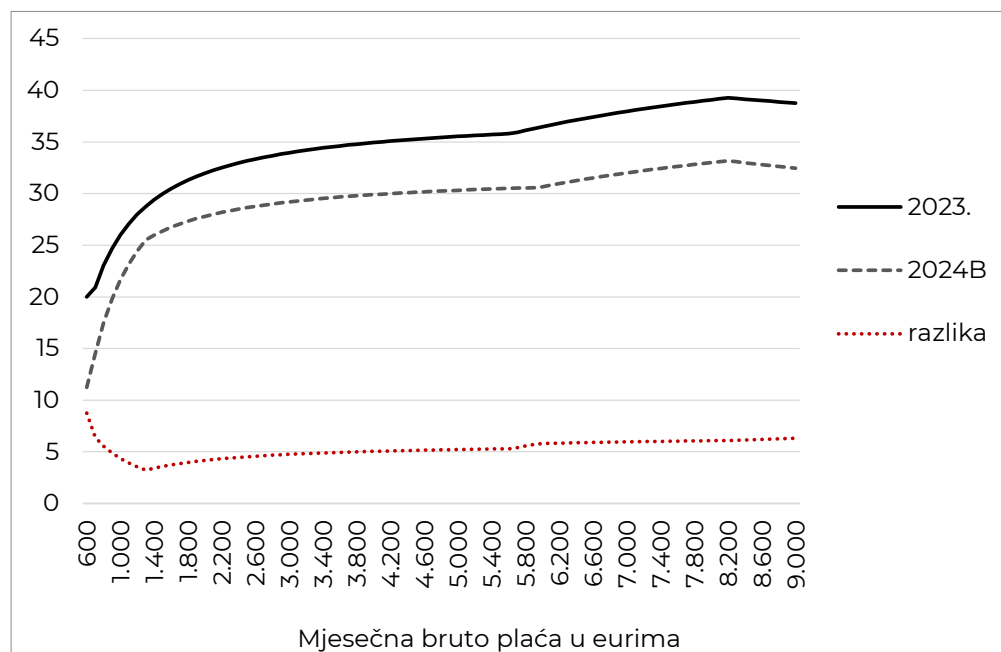
u odnosu na postojeće stanje u 2023. Naprimjer, za osobe s bruto plaćom od 600 eura, neto plaća u 2024A povećala bi se za oko 50 eura, a iznos povećanja smanjuje se s porastom bruto plaće. Dakle, u scenariju 2024A smanjenje poreznog opterećenja najsnažnije je za zaposlene s najnižim plaćama, a s porastom bruto plaće ono se kreće prema nuli.

Grafikon 3. Ukupni iznos obveznih davanja iz plaće, za hipotetskog obveznika u 2023. i prema scenariju 2024A (u eurima)



S druge strane, kako prikazuje Grafikon 4., u scenariju 2024B, uz zaposlene s najnižim plaćama, značajno bi smanjenje poreznog opterećenja doživjele i sve druge razine plaće, koje su, kao što je vidljivo iz Grafikona 1., u zadnjih desetak godina već znatno „olakšane“ od poreznog opterećenja.

Grafikon 4. Udio obveznih davanja iz plaće u bruto plaći, za hipotetskog obveznika u 2023. i prema scenariju 2024B (%)



Zaključak

U posljednjih desetak godina u sustavu poreza na dohodak uvedene su brojne izmjene u smjeru sniženja poreznog opterećenja, a one su prvenstveno pomogle osobama s iznadprosječnim dohotcima. U namjeri da kroz sustav javnih davanja „pomogne“ i zaposlenima s najnižim plaćama Vlada RH je od 2024. predložila uvođenje olakšice u obračunu doprinosa za 1. stup MO-a, koja je izazvala burne reakcije stručne javnosti, ponajprije zbog smanjenja sredstava koja će se prikupljati za potrebe financiranja mirovina, a koja ni sada nisu dostatna. U ovom osvrtu opisano je kako bi se za ostvarenje tog cilja umjesto „zadiranja“ u mirovinski sustav moglo u okviru poreznog sustava dizajnirati umanjenje poreza s mogućnošću povrata poreza koji bi se isplaćivao iz sredstava državnog proračuna. Alternativno bi se mogla i oblikovati slična novčana naknada koja bi se isplaćivala uz neto plaću, a

bila bi administrativno jednostavnija i jeftinija te transparentnija od spomenute porezne olakšice. Ovakve mjere trebalo bi oblikovati imajući na umu i aspekt povećanja „isplativosti rada“, odnosno da sadrži elemente kojima se teže zapošljivi pojedinci motiviraju da uđu na tržište rada i ostanu na njemu.

Dakle, novom mjerom – olakšicom za 1. stup MO – pomaže se skupini osoba s niskim dohotkom, koja u sadašnjem sustavu poreza na dohodak nije mogla „profitirati“ od povećanja osobnih odbitaka i smanjenja poreznih stopa. Međutim, omogućavanje smanjenja stopa poreza na dohodak s 20 na 15% i s 30 na 25%, o čemu će samostalno i autonomno odlučivati gradovi i općine, otvara mogućnost daljnjeg sniženja poreznog opterećenja od kojega će opet korist imati oni s natprosječnim plaćama. To samo po sebi nije loše, ali čelnici gradova i općina također trebaju biti svjesni mogućeg značajnog pada prihoda od poreza na dohodak, koji predstavlja glavni izvor financiranja javnih usluga u lokalnim jedinicama. Stoga je u narednom, relativno kratkom razdoblju, na lokalnim vlastima ključna strateška odluka u kojem će smjeru ići i kako će se prilagoditi novonastalim okolnostima.