

NEWSLETTER

Institut za javne financije, 10000 Zagreb, Katančićeva 5, Hrvatska

p.p. 320; tel: (385 1) 48 19 363; fax: 48 19 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

Broj 26, srpanj 2006.

Vjekoslav Bratić

Izgubljeni porezni prihodi – kolikog se poreza na dohodak država odriče?

Zbog umanjena porezne osnovice u obliku odbitaka i umanjena porezne obveze državni se proračun od mogućih prikupljenih 100 kuna poreza na dohodak u 2001. odrekao gotovo 10 kuna, a u 2004. godini 13,5 kuna.¹ Porast izgubljenih prihoda (kojih se država dobrovoljno odrekla) u uvjetima kada se ukupni prihodi od poreza na dohodak smanjuju dovodi državni proračun i u nezavidan položaj. Rezultati su prikazani u tablici 1.

Iz tablice je vidljivo kako je značenje poreza na dohodak u punjenju državnog proračuna sve manje. Tomu u prilog govori sve manji udio poreza na dohodak u ukupnim poreznim prihodima državnog proračuna. Od 2001. do 2004. godine taj se udio smanjio s 8,4 na 6,6%. Svemu tomu uvelike je pogodovao i sve veći broj i obujam raznih olakšica u sustavu oporezivanja dohotka koje su uvedene od 2000. godine. Naime, u analiziranom se razdoblju izgubljeni prihodi povećali

Tablica 1. Izgubljeni prihodi od poreza na dohodak

	2001.	2002.	2003.	2004.
A Prihodi od poreza na dohodak u državnom proračunu (u mil. kn)	3.404	3.363	3.115	3.128
B Izgubljeni prihodi državnog proračuna od poreza na dohodak zbog ostalih odbitaka (D) i umanjena porezne obveze (C) (u mil. kn)	333,0	299,4	408,5	422,5
Udio izgubljenih prihoda u ukupnim prihodima državnog proračuna od poreza na dohodak (B/A, u %)	9,8	8,9	13,1	13,5
Udio poreza na dohodak u:				
ukupnim poreznim prihodima državnog proračuna (u %)	8,4	7,9	6,9	6,6
BDP-u (u %)	2,1	1,9	1,6	1,5

Izvor: MF (2004:201, 212; 2006:194, 216). Izračun autora

¹ U Hrvatskoj postoji proračun svih razina vlasti (tzv. opći proračun) koji čine državni proračun, proračuni izvanproračunskih fondova te proračuni lokalnih i regionalnih jedinica. Državni proračun čine proračuni ministarstava i ostalih korisnika državnog proračuna. Korisnici državnog proračuna su oni kojima je osnivač država, izvor prihoda im je državni proračun, a korisnik je naveden u registru korisnika proračuna.

Institut za javne financije bavi se ekonomskim istraživanjima i analizama vezanim uz razne vidove javnih financija poput proračuna, poreza i carina. Tom djelatnošću usmjeren je na ekonomske, pravne i institucionalne teme važne za zdrav dugoročni ekonomski razvoj Hrvatske. Kako bi se javnosti približile određene teme, u Newsletteru se povremeno objavljuju stručne i nezavisne analize ekonomskih pitanja. Stavovi u člancima objavljenim u Newsletteru izražavaju mišljenja autora koja ne moraju neminovno odražavati i mišljenje Instituta kao institucije. Potpuni tekst Newslettera na hrvatskom i na engleskom jeziku nalazi se i na Internet adresi: <http://www.ijf.hr/newsletter>.

Tablica 2. Izgubljeni prihodi u sustavu oporezivanja dohotka (u mil. kn)

	Izgubljeni prihodi							
	2001.		2002.		2003.		2004.	
	Sve razine vlasti	Državni proračun (Nx0,53) ²	Sve razine vlasti	Državni proračun (Nx0,47)	Sve razine vlasti	Državni proračun (Nx0,43)	Sve razine vlasti	Državni proračun (Nx0,4)
I. Umanjenje porezne osnovice zbog ostalih odbitaka (D)	616,7	326,9	628,7	295,5	939,3	403,9	1042,2	416,9
<i>Isključeni primici</i>								
D1 neoporezivi primici umjetnika, odnosno oslobođenja i olakšice fizičkim osobama koje obavljaju umjetničku i kulturnu djelatnost	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,04	0,0	0,0
D2 neoporezivi dio umjetničkog honorara	8,0	4,2	7,1	3,3	6,3	2,7	8,1	3,2
<i>Uvećanja izdataka</i>								
D3 premije životnog osiguranja s obilježjem štednje, dopunskoga i privatnoga zdravstvenog osiguranja te dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja	22,9	12,1	87,4	41,1	123,0	52,9	149,0	59,6
D4 umanjnje dohotka na PPDS-u ³ i za Grad Vukovar	16,5	8,7	19,9	9,4	21,7	9,3	44,7	17,9
D5 uvećani izdaci otpisa	62,5	33,1	82,6	38,8	189,5	81,5	133,2	53,3
D6 porezno priznati izdaci reprezentacije	1,4	0,7	0,5	0,2	1,8	0,8	0,7	0,3
<i>Umanjenja dohotka</i>								
D7 plaće novozaposlenih osoba i nagrade učenicima na praktičnom radu	7,4	3,9	16,8	7,9	19,7	8,5	18,5	7,4
<i>Uvećanja osobnog odbitka za dane izdatke</i>								
D8 izdaci za školovanje i usavršavanje, od 2003.	–	–	–	–	1,9	0,8	2,5	1,0
D9 izdaci za istraživanje i razvoj (100-postotno umanjnje porezne osnovice za troškove istraživanja i razvoja i troškove amortizacije za stečenu nematerijalnu imovinu), od 2003.	–	–	–	–	0,0	0,0	0,2	0,1
<i>Uvećanja osobnog odbitka</i>								
D10 dodatni osobni odbitak za osobe koje žive na PPDS-u (1, 2. i 3. kategorije) i drugim porezno posebno tretiranim područjima (brdsko- planinska područja i otoci – po 45 jedinica)	90,0	47,7	117,0	55,0	261,9	112,6	311,3	124,5
D11 doprinosi za zdravstveno osiguranje u tuzemstvu, od 2003.	–	–	–	–	0,1	0,04	0,1	0,04
D12 izdaci za zdravstvene usluge, od 2003.	–	–	–	–	9,7	4,2	22,9	9,2
D13 izdaci za zadovoljavanje stambenih potreba, od 2003.	–	–	–	–	67,7	29,1	108,6	43,4
D14 izdaci za darovanja u kulturne, umjetničke i slične svrhe	1,4	0,7	0,8	0,4	1,4	0,6	0,9	0,4
<i>Paušalni izdaci</i>								
D15 za obveznike koji su ostvarili neke oblike dohotka od imovine	210,8	111,7	87,8	41,3	85,9	36,9	92,5	37,0
D16 za obveznike koji su ostvarili dohodak od nekih drugih samostalnih djelatnosti	195,9	103,8	208,7	98,1	148,7	63,9	149,1	59,6
II. Umanjenje porezne obveze (C)								
C1 umanjnje poreza za olakšicu HRVI razmjerno stupnju invalidnosti ⁴	11,5	6,1	8,3	3,9	10,7	4,6	14,1	5,6

² Omjer udjela prihoda državnog proračuna i prihoda konsolidirane opće države prikupljenih po osnovi poreza na dohodak od 2001. do 2004.

³ Godine 1996. utvrđene su tri skupine područja od posebne državne skrbi (PPDS), na kojima se nalazi 180 lokalnih jedinica (u prvoj skupini 50, u drugoj 61, te u trećoj 69). Prihodi od zajedničkih poreza na dohodak i dobit, koji se inače dijele između središnje države i lokalnih jedinica, do 2005. godine u potpunosti se ustupaju općinama i gradovima na PPDS-u. Brdsko-planinska područja porezno su izjednačena s trećom kategorijom PPDS-a.

⁴ Od početka 2005. godine vrijedi i oslobođenje za članove obitelji smrtno stradaloga, zatočenoga ili nestaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata koji ne plaćaju porez na dohodak od obiteljske mirovine ostvarene prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja.

vaju zbog danih ostalih odbitaka (D) i mogućnosti umanjenja plaćanja poreza na dohodak (C). Od 2001. do 2004. godine ti su iznosi porasli s 333 milijuna na gotovo 423 milijuna kuna.

Ostale odbitke i umanjenja plaćanja poreza nazivamo poreznim rashodima i smatramo ih izgubljenim приходima svih razina vlasti – općina, gradova, županija i središnje države.⁵ No na koji se način proračuni svih razina vlasti “odriču” prihoda od oporezivanja dohotka?

Osnovica poreza na dohodak, osim osobnim⁶, umanjuje se i ostalim odbicima (D), u koje pripadaju:

- isključeni primici (dvije vrste)
- uvećanja izdataka (četiri vrste)
- umanjenja dohotka (jedna vrsta)
- uvećanja osobnog odbitka za dane izdatke (dvije vrste)
- uvećanja osobnog odbitka (pet vrsta)
- paušalni izdaci (dvije vrste).

Porez na dohodak umanjuje se zbog:

- umanjenja poreza za olakšicu hrvatskih ratnih vojnih invalida (HRVI) razmjerno stupnju utvrđene invalidnosti.

Izgubljeni prihodi u sustavu oporezivanja dohotka svih razina vlasti po pojedinoj kategoriji danih ostalih odbitaka i umanjenja plaćanja poreza na dohodak u razdoblju od 2001. do 2004. godine prikazani su u tablici 2. Proračun svih razina vlasti (tzv. opći proračun) zbog ostalih je odbitaka (D) u 2001. godini izgubio gotovo 617 milijuna kuna, dok ti iznosi u 2004. godini rastu na 1,04 milijarde kuna. Samo je državni proračun izgubio 327 milijuna u 2001. odnosno 417 milijuna kuna u 2004. godini.

Visinom se izdvajaju dodatni osobni odbitak za osobe koje žive na PPDS-u i na drugim posebnim područjima (D10), premije životnog osiguranja s obilježjem

štednje, dopunskoga i privatnoga zdravstvenog osiguranja te dobrovoljnog mirovinskog osiguranja (D3), paušalni izdaci za obveznike koji su ostvarili dohodak od nekih drugih samostalnih djelatnosti (D16) te uvećani izdaci otpisa (D5).

No postoje i olakšice koje nemaju značajniju ulogu u ukupnim iznosima. U tu skupinu pripadaju neoporezivi primici umjetnika (D1), porezno priznati izdaci za reprezentacije (D6), izdaci za istraživanje i razvoj (D9) i izdaci za darovanja u kulturne, umjetničke i slične svrhe (D14). S obzirom na to da svaka olakšica povećava administriranje poreznih vlasti, a teži se što većem pojednostavnjenju poreznog sustava, trebalo bi razmisliti o njihovom ukidanju.

Izgubljeni se prihodi zbog mogućnosti umanjenja plaćanja poreza na dohodak (C) nisu značajnije povećavali u analiziranom razdoblju. Prosječno je za oslobođenja za hrvatske ratne invalide iz Domovinskog rata odvajano 5 milijuna kuna u godini.

Zaključak

Zbrajanjem iznosa ostalih odbitaka koji umanjuju poreznu osnovicu i umanjenja porezne obveze dobiju se ukupni izgubljeni prihodi svih razina vlasti u sustavu oporezivanja dohotka. Rezultati su prikazani u tablici 3.

Izgubljeni prihodi od poreza na dohodak zbog danih ostalih odbitaka i umanjenja poreza svih razina vlasti u 2001. godini iznosili su 628 milijuna kuna, a u 2004. godini porasli su na 1,06 milijarde kuna. I državni se proračun svake godine odriče sve većih iznosa, i to ponajprije zbog uvedenih ostalih odbitaka.

Iako prakse suvremenih poreznih sustava teže smanjenju broja različitih poreznih izuzeća i pogodnosti, u Hrvatskoj još uvijek nije tako. Naime, domaći sustav oporezivanja dohotka, ali i drugih poreznih oblika, karakteriziraju brojne porezne pogodnosti, od kojih se ponajprije ističu brojne olakšice koje umanjuju poreznu osnovicu.

Eventualna (ne)opravdanost njihova postojanja nije cilj ovog rada. Njegov je osnovni cilj pokazati kolikih su se iznosa proračuni svih razina vlasti i državnog

⁵ To su izračuni Instituta za javne financije koji se neznatno razlikuju od službenih podataka Središnjeg ureda Porezne uprave o dohotku, olakšicama i porezu pojedinačnih obveznika poreza na dohodak (uzorci od 5% populacije). Ukupne nominalne iznose danih olakšica te iz njih izračunani porezni izdaci za opću državu po pojedinoj olakšici u razdoblju od 2001. do 2004. godine, kao i gubitak državnog proračuna u okviru poreza na dohodak mogu se vidjeti u projektu Instituta za javne financije *Porezni izdaci u Hrvatskoj: porez na dohodak, na dobit, na promet nekretnina i na dodanu vrijednost*, Financijska teorija i praksa 2/2006.

⁶ Osobne odbitke čine umnožak iznosa i faktora osnovnoga osobnog odbitka. Razlikujemo osnovni osobni odbitak i odbitak za uzdržavane članove. Osobne odbitke ne smatramo gubitkom državnog proračuna u pravom smislu riječi jer porezni propisi većine zemalja te kategorije prepoznaju kao socijalne varijable kojima se poštuje egzistencijalni minimum. Za ilustraciju navodimo kako su iznosi ukupnih osobnih odbitaka na razini opće države (proračuna svih razina vlasti) iznosili od 7,7 milijardi u 2001. do 9,3 milijarde kuna u 2004. godini.

Tablica 3. Ukupni izgubljeni prihodi u sustavu oporezivanja dohotka

	Izgubljeni prihodi							
	2001.		2002.		2003.		2004.	
	Sve razine vlasti	Državni proračun (Nx0,53)	Sve razine vlasti	Državni proračun (Nx0,47)	Sve razine vlasti	Državni proračun (Nx0,43)	Sve razine vlasti	Državni proračun (Nx0,4)
I. Umanjenje porezne osnovice zbog ostalih odbitaka (D)	616,7	326,9	628,7	295,5	939,3	403,9	1042,2	416,9
II. Umanjenje porezne obveze (C)	11,5	6,1	8,3	3,9	10,7	4,6	14,1	5,6
Ukupno I+II	628,2	333,0	637,0	299,4	950,0	408,5	1.056,3	422,5

proračuna odrekli zbog postojanja tih pogodnosti i izuzeća. Osim što smanjuju porezne prihode, sve te vrste različitih izuzeća i olakšica usložnjavaju porezni sustav, poskupljuju ubiranje poreza te otvaraju mogućnost porezne evazije. Istodobno je izuzetno teško pokazati koliko postojeće porezne pogodnosti zaista omogućuju povoljniji položaj povlaštenih kategorija obveznika poreza na dohodak.

Možemo zaključiti kako, s obzirom na ukupne iznose izgubljenih prihoda svih razina vlasti, ponajprije državnog proračuna, određene kategorije ostalih odbitaka

nemaju značajniju ulogu u sustavu oporezivanja dohotka. Pri tome se prije svega misli na neoporezive primitke umjetnika (D1), porezno priznate izdatke reprezentacije (D6), izdatke za istraživanja i razvoj (D9) te na izdatke za darovanja u kulturne, umjetničke i slične svrhe (D14). S obzirom na to da svaka olakšica povećava administriranje poreznih vlasti, možda bi trebalo razmisliti i o njihovu ukidanju. Kao nadomjestak mogu poslužiti izravne subvencije posebnim kategorijama poreznih obveznika, koje su u svakom slučaju transparentniji i jeftiniji instrument financiranja.