

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 14, prosinac 2003.

Danijela Kuliš

Kretanja u hrvatskome poreznom sustavu

Osnovna načela na kojima je poreznom reformom započetom prije desetak godina utemeljen hrvatski porezni sustav uglavnom se i dalje poštuju unatoč pojavi određenih odstupanja uzrokovanih trenutnim gospodarskim ili političkim promjenama. Određene promjene označavaju pozitivan pomak (primjerice smanjenje poreznog opterećenja, naglasak na oporezivanju potrošnje, a ne dohotka i štednje, smanjenje porezne evazije, poboljšanje učinkovitosti porezne uprave), dok bi neke već provedene ili tek najavljene promjene trebalo pomno preispitati te realno izračunati fiskalne posljedice koje proizlaze ili bi proizašle njihovom primjenom. Riječ je o uvođenju novih olakšica, oslobođenja i povlastica, o uvođenju novih poreznih stopa, npr. dohotka ili PDV-a, o sniženju stope PDV-a, uvođenju novih poreza.

Snižavanje ukupnoga poreznog opterećenja

Porezno opterećenje iskazano kao udio poreza i doprinosa u BDP-u na razini konsolidirane opće države (tabl. 1) postupno se smanjuje i u 2001. gotovo je (40,8%) jednako onome u zemljama EU-a (41,0%). Ipak, još je uvijek za čak 5 postotnih poena više nego u promatranim zemljama pristupnicama.

Tablica 1. Udio poreza i doprinosa u BDP-u 2001. godine

	Porezi i doprinosi	Porezi	Doprinosi
Zemlje EU-a			
Švedska	51,4	36,1	15,3
Danska	49,8	47,6	2,2
Finska	46,1	33,8	12,3
Belgija	45,8	31,4	14,4
Austrija	45,4	30,6	14,8
Francuska	45,0	28,6	16,4
Italija	42,0	29,9	12,1
Luksemburg	40,7	29,6	11,1
Nizozemska	39,5	25,3	14,2
Ujedinjeno Kraljevstvo	37,3	31,0	6,3
Grčka	36,9	25,5	11,4
Njemačka	36,8	22,2	14,6
Španjolska	35,2	22,6	12,6
Portugal	33,5	24,5	9,0
Irska	29,9	25,6	4,3
Prosjeck zemalja EU-a	41,0	29,6	11,4
Neke zemlje pristupnice			
Mađarska	39,0	27,5	11,5
Češka	38,4	21,3	17,1
Poljska	33,6	23,5	10,1
Slovačka	32,3	17,9	14,4
Prosjeck zemalja pristupnica	35,8	22,6	13,3
Hrvatska (1995)	44,4	30,2	14,2
Hrvatska (2000)	42,6	29,3	13,3
Hrvatska (2001)	40,8	27,6	13,2
Hrvatska (2002)	41,1	28,6	12,5

Izvor: Revenue Statistics 1965-2002, OECD, 2003.
Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2003.

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 razne ekonomske, pravne i institucionalne teme važne za zdrav dugoročni ekonomski razvoj Hrvatske. Kako bi se javnosti omogućilo da bolje razumije određena pitanja, u Newsletteru se povremeno objavljuju stručne i nezavisne analize ekonomskih pitanja. Stavovi izraženi 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>.

Snižavanje stopa doprinosa

Udio ukupnih doprinosa u BDP-u u Hrvatskoj također se smanjuje (tabl. 1) i približno je 1 postotni poen veći nego u zemljama EU-a. Taj pozitivan trend posljedica je smanjenja ukupne stope doprinosa iz plaće i na plaću sa 43,4% u 1995. na 37,2% u 2003. Ta je promjena svakako prihvatljiva s gledišta rasterećenja cijene rada i bolje konkurentnosti hrvatskih proizvoda pri izvozu, međutim, ostaje otvoreno pitanje hoće li se sa smanjenim doprinosima moći podmiriti već postojeće, ali i rastuće potrebe mirovinskoga i zdravstvenog sustava.

Struktura poreznih prihoda

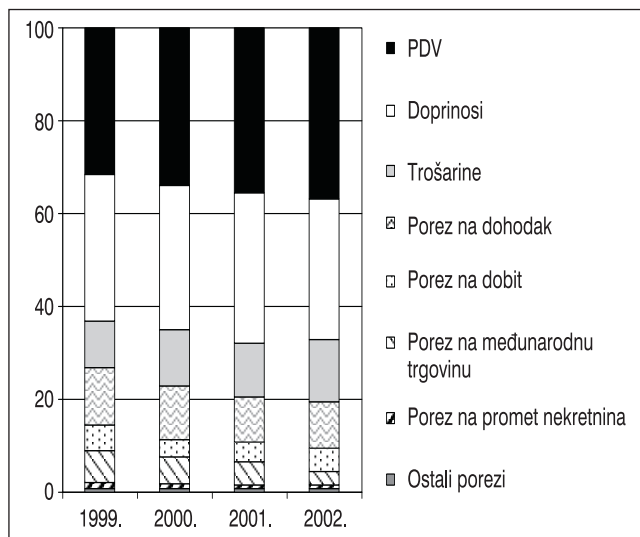
Udjel naplaćenog poreza na dohodak u ukupnim poreznim prihodima (tabl. 2) smanjuje se, dok sve više raste udjel naplaćenih poreza na promet. PDV i trošarine čine najznačajniji porezni prihod, gotovo polovicu ukupno naplaćenih poreza. Preporučljivo je i nadalje održavati načelo oporezivanja potrošnje, a ne dohotka, štednje i investicija.

Tablica 2. Porezni prihodi konsolidirane opće države

(u mil. kuna)	1999.	2000.	2001.	2002.
Ukupni porezni prihodi	62.395	65.049	66.406	72.598
Porez na dohodak	7.538	7.486	6.445	7.227
Porez na dobit	3.341	2.387	2.789	3.714
Doprinosi	19.453	20.282	21.550	21.984
Porez na promet nekretnina	760	804	661	624
Porezi na promet dobara i usluga	26.537	29.827	31.262	36.527
PDV	19.830	21.979	23.562	26.691
Trošarine	6.161	7.730	7.699	9.835
Ostali porezi	546	118	0,0	0,0
Porezi na međunarodnu trgovinu	4.288	3.795	3.215	2.051
Ostali porezi	478	468	484	472
Struktura poreznih prihoda	100	100	100	100
Porez na dohodak	12,1	11,5	9,7	10,0
Porez na dobit	5,4	3,7	4,2	5,1
Doprinosi	31,2	31,2	32,5	30,3
Porez na promet nekretnina	1,2	1,2	1,0	0,9
Porezi na promet dobara i usluga	42,5	45,9	47,1	50,3
PDV	31,8	33,8	35,5	36,8
Trošarine	9,9	11,9	11,6	13,5
Ostali porezi	0,9	0,2	0,0	0,0
Porezi na međunarodnu trgovinu	6,9	5,8	4,8	2,8
Ostali porezi	0,8	0,7	0,7	0,7
BDP (tekuće cijene)	141.579	152.519	162.909	176.429
Udio poreznih prihoda u BDP-u	44,1	42,6	40,8	41,1
Udio doprinosa u BDP-u	13,7	13,3	13,2	12,5

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2003.

Slika 1. Struktura prihoda konsolidirane opće države (%)



Porezne povlastice, olakšice, umanjjenja

Unatoč često naglašavanom načelu da u porezni sustav, bez obzira na to o kojem je porezu riječ, ne treba uvoditi nove olakšice, povlastice, umanjjenja ili izuzeća, u posljednjih se nekoliko godina najviše narušavalo upravo to načelo.

U porezu na dohodak i dobit uz postojeće povlastice (ratni vojni invalidi, umjetnici, područja posebne državne skrbi, slobodne zone) uvode se i povlastice za brdsko - planinska područja (umanjjenje porezne osnovice, oslobođenje ili umanjjenja plaćanja poreza). S obzirom na to da se te povlastice uređuju Zakonom o brdsko-planinskim područjima (NN 12/02), postavlja se pitanje zbog čega se porezni odnosi ne reguliraju ponajprije poreznim, a ne posebnim propisima*. Naime, postojeće odredbe o poreznim povlasticama bile su do 2001. uvrštene u posebne zakone, nakon čega se ugrađuju u porezne zakone.

Uz poticaje ulaganju i zapošljavanju, u zakone o porezu na dobit i na dohodak uvode se krajem 2003. dodatni poticaji istraživanju i razvoju (stopostotno umanjjenje porezne osnovice za troškove istraživanja i razvoja i troškove amortizacije za stečenu nematerijalnu imovinu) te se priznaju troškovi školovanja i stručnog usavršavanja.

Od 1. siječnja 2003. uvodi se novi odbitak pri oporezivanju dohotka za troškove zdravstvene zaštite, određenih stambenih potreba te se umanjuje porezna osnovica za plaće novozaposlenih i nagrade

* U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak od 20. listopada 2003. godine (NN 163/03) dodaje se odredba o olakšicama za brdsko-planinska područja.

učenicima za vrijeme prakse i naukovanja. Istodobno se povećava osnovni osobni odbitak (sa 1.250 na 1.500 kn) i uvodi se još jedna stopa od 45% te drukčiji rasponi porezne osnovice.

Krajem 2003. povećava se neoporezivi iznos prigodnih nagrada sa 1.000 na 1.600 kn.

Cilj svih tih promjena u oporezivanju dohotka bilo je manje porezno opterećenje dohotka te poboljšanje socijalnog položaja ugroženijih kategorija stanovništva. Nažalost, to će se zasigurno odraziti na smanjenje budućih prihoda od poreza na dohodak.

I pri oporezivanju prometa nekretnina uvodi se novo oslobođenje za kupnju prve nekretnine.

Nažalost, sljedeća oslobođenja nisu sadržana u Zakonu o porezu na promet nekretnina nego su određena drugim propisima, što dovodi do netransparentnosti i nemogućnosti potpunog informiranja o određenom porezu u zakonu koji uređuje taj porez.

Zakon o društveno poticanoj stanogradnji određuje poreznu olakšicu na temelju koje Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama ne plaća porez pri stjecanju zemljišta. Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica iz 2002. vjerske zajednice također ne plaćaju porez u slučaju stjecanja vjerskih objekata i zemljišta na kojemu će se graditi vjerski objekti.

Za brdsko-planinska područja također je uvedeno smanjenje poreza pri prometu nekretnina.

Snižavanje opće stope PDV-a i neuvođenje novih stopa

Porez na dodanu vrijednost uveden je 1. siječnja 1998. uz primjenu jedne stope od 22%, pri čemu je poštovano načelo efikasnosti (što manji broj poreznih stopa uz što manje izuzeća). Brojni pritisci interesnih grupa nakon gotovo dvije godine dovode do uvođenja nulte stope za određene proizvode (za kruh, mlijeko, knjige, određene lijekove). Od polovice 2000. lista proizvoda i usluga koji se oporezuju nultom stopom još se proširuje (knjige na CD-ROM-u, prikazivanje filmova, usluge i isporuke dobara samostalnih umjetnika i umjetničkih organizacija, pri uvozu, određene usluge u turizmu).

Pred izbore su se javljala obećanja o sniženju stope i/ili uvođenju još jedne snižene stope PDV-a. Nedvojbeno je stopa hrvatskog PDV-a u usporedbi sa zemljama EU-a (osim Danske i Švedske, gdje iznosi 25%) viša, ali je u granicama visine stopa (19-25%) koje se primjenjuju u tranzicijskim zemljama. Snižavanje opće stope bilo bi prihvatljivije od uvođenja još jedne stope, ali kako će se nadoknaditi

smanjeni prihodi državnog proračuna i na koji će se način riješiti taj problem? Postoji nekoliko mogućnosti. Prva i najbolja bila bi smanjenje državnih rashoda, dok druge dvije manje prihvatljive mogućnosti znače povećanje drugih ili uvođenje novih poreza.

Nekoliko razloga u prilog jedinstvenoj stopi PDV-a

- 1. Uvođenje više stopa PDV-a zahtijeva potanko definiranje oporezivih proizvoda.* Ako se radi pomoći siromašnima sniženom stopom oporezuje hrana, znači li da se na kupus i brokuli primjenjuje jednaka stopa PDV-a? Oba povrća pripadaju istoj skupini, no skuplju brokulu ipak više jedu bogati. Odgovor na tu dilemu mora dati obrazovana porezna uprava koja će znati argumentirano i jasno definirati na koje se proizvode primjenjuje snižena stopa PDV-a.
- 2. Nejasno definiranje proizvoda otvara vrata poreznoj evaziji.* To se posebno odnosi na proizvode koji nisu porezno jednoznačno definirani za primjenu snižene stope. Primjena više stopa otvara vrata korupciji i lobiranju jer mnogi žele od države postići da baš njihov proizvod ugura u kategoriju za primjenu niže stope.
- 3. Povećanjem broja stopa povećavaju se administrativni troškovi ubiranja poreza.* Država koja primjenjuje PDV s više stopa mora imati više službenika za definiranje oporezivih i neoporezivih proizvoda te za obradu složenijih poreznih prijava. Usto rastu i troškovi obračunavanja i plaćanja PDV-a u poduzećima. Poznati porezni stručnjak i dugogodišnji direktor Fiskalnog odjela MMF-a Vito Tanzi navodi kako se prijelazom s jedne na dvije stope administracija PDV-a povećava pet puta, a prijelazom na tri stope deset puta.
- 4. Niže stope PDV-a nisu jamstvo nižih cijena.* Niža stopa PDV-a za lijekove ili za hranu ne znači automatski i sniženje cijena tih proizvoda. Na slobodnom tržištu cijene se formiraju prema odnosima ponude i potražnje. Prema tome niža stopa PDV-a nije jamstvo da će siromašni platiti i nižu cijenu za te proizvode. Ni niži PDV u turizmu nije magično rješenje za sve probleme u toj gospodarskoj grani.
- 5. Niže stope PDV-a za neke proizvode pomažu i bogatima.* Obično se navodi kako treba uvesti niže stope PDV-a na hranu kako bi se pomoglo siromašnim građanima. No zašto nižim stopama PDV-a na hranu ujedno pomagati i bogatima? Efikasnije je siromašnima pomagati izravnim transferima iz proračuna, a hranu oporezivati standardnom stopom PDV-a.

6. Niže stope PDV-a znače i manje prihoda za državni proračun. U državni se proračun 2002. godine slijevalo oko 38% poreznih prihoda samo od PDV-a, pa bi čak i mali pomak u stopama prouzročio velike promjene u razini prihoda. Snižavanje PDV-a za neke proizvode dodatno bi smanjilo porezne prihode, dovelo bi do povećanja nekih drugih poreza ili do ozbiljnog preispitivanja proračunskih rashoda.

7. Europska unija teži manjem broju stopa PDV-a. EU svojim članicama preporučuje dvije do tri stope PDV-a: standardnu, ne nižu od 15%, i jednu ili dvije snižene stope, ali ne niže od 5%. U većini zemalja EU-a smanjio se broj stopa. Na primjer, Italija, Francuska i Irska, koje su osamdesetih godina 20. stoljeća imale 10, 8 odnosno 6 stopa, 2002. godine smanjile su broj stopa na 3, 3 odnosno 4. Suvremena porezna teorija uglavnom se nedvosmisleno opredijelila za primjenu jedne stope PDV-a, s malim brojem izuzeća i širokom poreznom osnovicom, pa se može očekivati daljnje smanjenje broja stopa PDV-a u EU.

Više u Marina Kesner-Škreb "Deset razloga u korist jedinstvene stope PDV-a" Newsletter 2, 1999.

Tablica 3. Stope PDV-a 2001. godine

	Snižena	Opća
Danska		25
Švedska	12; 6	25
Finska	17; 8	22
Italija	10; 4	20
Austrija	10	20
Belgija	12; 6; 1	21
Irska	12,5; 4,3	21
Francuska	5,5; 2; 1	19,6
Nizozemska	6	19
Grčka	8; 4	18
Ujedinjeno Kraljevstvo	5	17,5
Portugal	12; 5	17
Njemačka	7	16
Španjolska	7; 4	16
Luksemburg	12; 6; 3	15
Prosječna opća stopa u zemljama EU-a		19,5
Neke zemlje pristupnice		
Mađarska	12	25
Slovačka	10	23
Češka	5	22
Poljska	7; 3; 0	22
Slovenija	8,5	20
Prosječna opća stopa u zemljama pristupnicama		24,4

Izvor: European Tax Handbook, IBFD, 2002.

Trošarine

U sustav oporezivanja trošarinama uvodi se od 2002. porez na premije osiguranja od automobilske odgovornosti koji se početkom 2003. dopunjuje i porezom na premije kasko osiguranja cestovnih vozila. Iako to u biti nije klasična trošarina, Ministarstvo financija je u svim svojim izvješćima ubraja u trošarine, pa je i mi tako svrstavamo. Iako su porezni obveznici društva za osiguranje, oni su taj teret prevalili na vlasnike automobila koji nakon uvođenja tog poreza uglavnom plaćaju 10-15% višu cijenu osiguranja. Kako je još uvijek upitna opravdanost oporezivanja bezalkoholnih pića (oporezivi proizvodi u neravnopravnom su položaju u usporedbi s ostalim prehrambenim proizvodima, u EU se uglavnom ne oporezuju, složen je postupak naplate poreza, relativno su maleni proračunski prihod), možda je uvođenje poreza na automobilska osiguranja bila prilika da se tim prihodima donekle nadomjeste prihodi koji bi bili izgubljeni ukidanjem poreza na bezalkoholna pića.

Od početka 2002. provođenje te nadzor naplate trošarina prelazi s Porezne na Carinsku upravu, što je i praksa ostalih europskih zemalja.

Smanjivanje porezne evazije

Istraživanje Instituta za javne financije iz 2001. godine o neslužbenom gospodarstvu u Hrvatskoj 1990-2000. godine pokazuje da se neslužbeno gospodarstvo, mjereno metodom neusklađenosti nacionalnih računa, smanjilo s prosječno oko 25% u razdoblju 1990-1995. na 10% DBP-a u razdoblju 1996-2000. Među više čimbenika koji su utjecali na to smanjenje uz porezni sustav vezano je uvođenje PDV-a, pri čemu je poboljšana naplata poreza te je uspostavljena učinkovitija porezna kontrola, što može značiti i učinkovitiji rad Porezne uprave.

Zaključak i prijedlozi

Positivni pomaci u hrvatskom poreznom sustavu jesu smanjenje poreznog opterećenja mjereno udjelom ukupnih poreza i doprinosa u BDP, smanjenje porezne evazije i bolja učinkovitost porezne administracije te manje porezno opterećenje dohotka.

Uvođenjem novih poreznih olakšica i povlastica narušava se konzistentnost i transparentnost poreznog sustava te njegova stabilnost. Dodatno se usložnjava postupak naplate i kontrole poreza, što vodi poskupljenju i slabijoj učinkovitosti sustava. Učestale

promjene, često *ad hoc* mjere, negativno utječu na donošenje ekonomskih odluka poreznih obveznika. Poreznom politikom ne smiju se provoditi mjere socijalne, ekonomske ili razvojne politike nego je njezin osnovni cilj i svrha što jednostavnije, učinkovitije i pravednije prikupljanje poreznih prihoda

kojima se trebaju pokrivati postojeći izdaci za javne potrebe.

Uostalom, u Hrvatskoj je upravo rashodna strana proračuna problematična i nikakve promjene na prihodnoj strani bez radikalne reforme rashoda ne mogu pridonijeti poboljšanju hrvatskih javnih financija.

Institut za javne financije
Katančićeva 5
Zagreb, Hrvatska
p.p. 320

INSTITUT ZA
JAVNE
FINANCIJE

Institute of Public Finance
Katančićeva 5
Zagreb, Croatia
PO Box 320

Poštarina plaćena
u poštanskom uredu 10000
ZAGREB

TISKANICA