

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 23, svibanj 2006.

Ivica Urban

Što porez na dohodak u Hrvatskoj čini progresivnim?

Institut za javne financije nedavno je proveo istraživanje čiji je cilj bio izmjeriti razinu progresivnosti i učinka na preraspodjelu poreza na dohodak u Hrvatskoj u razdoblju od 1997. do 2004. godine. Progresivni porez relativno više opterećuje osobe s višim dohocima i smanjuje nejednakost u raspodjeli dohotka. Glavni rezultati istraživanja pokazuju da je progresivnost poreza na dohodak u Hrvatskoj visoka u usporedbi s ostalim zemljama i da je tijekom navedenog razdoblja rasla.

Progresivnost određuju razni elementi sustava poreza na dohodak: raspored poreznih stopa, osobni i ostali odbici te umanjena porezne obveze. Veće ili manje korištenje tim elementima različito utječe na jednostavnost, transparentnost i troškove prikupljanja poreza, te na ekonomsku efikasnost. Za zadanu razinu prihoda i željenu raspodjelu poreznog tereta potrebno je izabrati onu kombinaciju elemenata pri kojoj će popratni troškovi za društvo biti najmanji. U kontekstu nedavnih rasprava o poreznoj reformi pokazalo se korisnim i zanimljivim utvrditi kako pojedini elementi poreza na dohodak u Hrvatskoj utječu na postizanje njegove progresivnosti. Ovdje prikazujemo glavne rezultate te analize.

Progresivnost poreza na dohodak u Hrvatskoj

Porez na dohodak u današnjem obliku postoji od 1994. godine, a otada su se događale brojne promjene u smislu obuhvata oporezivog dohotka, veličine osobnog odbitka, rasporeda poreznih stopa, broja olakšica i načina oporezivanja pojedinih vrsta dohotka. Iznos osobnog odbitka rastao je brže od prosječnog dohotka, pa se udio te olakšice u ukupnom dohotku povećao s 46% u 1997. na 55% u 2004. godini, što pokazuje tablica 1. Od ostalih olakšica sve do 2001. godine postojala je samo jedna, a u 2003. godini imali smo ih 20-ak, čime je dodatno smanjena porezna osnovica. U 1997. godini bile su samo dvije stope, 20 i 35%. U 2001. godini imali smo tri stope, 15, 25 i 35%, a u 2003. godini uvedena je i četvrta, ona od 45%. Sve te promjene odrazile su se na prosječnu poreznu stopu, progresivnost i učinak preraspodjele dohotka, te na složenost i troškove administracije.

U istraživanju su korišteni podaci Porezne uprave o dohocima, olakšicama i porezu pojedinačnih obveznika na uzorcima od 5% populacije. Uzorci su oblikova-

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>.

Tablica 1. Olakšice u sustavu poreza na dohodak (postotak dohotka prije oporezivanja)

	1997.	2004.
Osobni odbitak	46,2	54,5
1. osnovni osobni odbitak	39,5	45,4
2. dodatak osobnom odbitku u ime uzdržanih članova	6,7	9,1
Ostali odbici	0,4	5,0
1. dodatni osobni odbitak za osobe koje žive na PPDS-u i drugim područjima	x	1,9
2. uplaćene premije životnog osiguranja s obilježjem štednje, dopunskoga i privatnog osiguranja	x	0,7
3. paušalni izdaci za obveznike koji su ostvarili neke oblike dohotka od imovine	0,4	0,6
4. paušalni izdaci za obveznike koji su ostvarili dohodak od nekih oblika samostalnog rada	x	0,6
5. izdaci za zadovoljavanje stambenih potreba	x	0,5
6. uvećani izdaci otpisa	x	0,3
7. umanjenje dohotka za obrtnike koji žive na PPDS-u i gradu Vukovaru	x	0,2
8. izdaci za zdravstvene usluge	x	0,1
9. plaće novozaposlenih osoba i nagrade učenicima na praktičnom radu	x	0,1
10. neoporezivi dio umjetničkog honorara	x	0,0
11. izdaci za školovanje i stručno usavršavanje	x	0,0
12. izdaci za darovanja u kulturne, umjetničke i slične svrhe	x	0,0
13. porezno priznati izdaci za reprezentaciju	x	0,0
14. izdaci za istraživanje i razvoj	x	0,0
15. plaćeni doprinosi za zdravstveno osiguranje u tuzemstvu	x	0,0
16. neoporezivi primici umjetnika	x	0,0
Umanjenja porezne obveze	x	0,0
1. umanjenje poreza za olakšicu HRVI	x	0,0

Izvor: autorovi izračuni na temelju podataka Porezne uprave

ni tako da obuhvate cjelokupnu populaciju obveznika poreza na dohodak i pokriju sve vrste dohotka. Promatrali smo samo porez na dohodak, ali ne i prerez porezu na dohodak i doprinose za socijalno osiguranje. U tablici 2. vidimo da je progresivnost porasla s 0,277 u 1997. na 0,335 u 2004. godini. No istodobno je prosječna porezna stopa pala s 12,3 na 8,2%, te je, unatoč rastu progresivnosti, učinak preraspodjele pao s 0,038 na 0,029. Progresivnost poreza na dohodak u Hrvatskoj visoka je u usporedbi s drugim zemljama. Tako je prosječni učinak progresivnosti u 15 zemalja OECD-a iznosio 0,182, a "najprogresivnije" zemlje bile su Francuska, s učinkom 0,320, i Nizozemska, s 0,263 (Wagstaff i van Doorslaer, 2001).

Elementi za postizanje progresivnosti

Za postizanje progresivnosti poreza na dohodak država raspolaže s nekoliko elemenata poreznog sustava. Najviše se ističe raspored poreznih stopa, a manje je vidljiv utjecaj osobnog odbitka i ostalih odbitaka, te umanjenja porezne obveze.

Studija provedena za sustave poreza na dohodak u 15 zemalja OECD-a pokazala je da se zemlje poprilično razlikuju s obzirom na utjecaj pojedinih ele-

menata u postizanju ukupne progresivnosti. Neke se zemlje u tome pretežno oslanjaju samo na jedan od elemenata – osobni odbitak, raspored poreznih stopa ili umanjenja porezne obveze. U drugim je zemljama progresivnost rezultat podjednakog utjecaja različitih elemenata.

Učinak osobnog odbitka u Hrvatskoj ima presudno značenje za progresivnost poreza na dohodak. Njime je postignuto između 87% progresivnosti cijeloga sustava u 1997. i 93% u 2004. godini, što se vidi u tablici 3. Učinak rasporeda poreznih stopa drugi je po važnosti i njime je postignuto između 8,6% učinka progresivnosti u 1999. i 15% u 2001. godini. Učinak ostalih odbitaka negativan je i njegov utjecaj raste, te u 2003. i 2004. godini doseže gotovo minus 7% ukupnoga progresivnog učinka. Taj negativni predznak znači da ostali odbici smanjuju potencijalnu progresivnost. Učinak umanjenja porezne obveze također je negativan, ali je zanemarive veličine.

Zaključak

Progresivnost poreza na dohodak u Hrvatskoj je visoka u usporedbi s ostalim zemljama i rasla je tijekom promatranog razdoblja. Istodobno je prosječna porezna sto-

Tablica 2. Osnovni pokazatelji nejednakosti i preraspodjele dohotka

Godina	Nejednakost dohotka prije oporezivanja (G_X)	Prosječna stopa poreza na dohodak (%)	Učinak progresivnosti (K)	Učinak preraspodjele (RE)	Nejednakost dohotka nakon oporezivanja (G_N)
1.	2.	3.	4.	5.	6.
1997.	0,441	12,3	0,277	0,038	0,403
1999.	0,462	10,5	0,293	0,033	0,429
2001.	0,460	8,4	0,329	0,029	0,431
2002.	0,460	8,7	0,329	0,031	0,429
2003.	0,465	7,7	0,329	0,027	0,438
2004.	0,456	8,2	0,335	0,029	0,427

pa pala s 12,3% u 1997. na 8,2% u 2004. godini. Presudno značenje u postizanju progresivnosti ima učinak osobnog odbitka kojim je tijekom razdoblja postignuto prosječno 91% ukupne progresivnosti, a rasporedom poreznih stopa 13% progresivnosti. Učinak ostalih olakšica iznosio je prosječno minus 4%, što znači da su one smanjivale potencijalnu progresivnost.

Spoznaja o važnosti svakoga pojedinog elementa poreznog sustava u postizanju progresivnosti može biti korisna pri oblikovanju porezne reforme. Na primjer, ako se progresivnost postiže pretežno osobnim odbitkom kao u Hrvatskoj, možemo zaključiti da bi se uvođenjem samo jedne porezne stope na osnovicu zadržao velik dio sadašnje progresivnosti.

Tablica 3. Učinci pojedinih elemenata na progresivnost poreza na dohodak (postotak ukupne progresivnosti)

	1997.	1999.	2001.	2002.	2003.	2004.	Prosjeak 1997-2004.
Ukupna progresivnost (K)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Učinak osobnog odbitka	87,1	91,6	89,5	91,0	95,4	93,2	91,3
Učinak rasporeda poreznih stopa	13,2	8,6	15,0	14,3	11,7	13,9	12,8
Učinak ostalih odbitaka	-0,4	-0,2	-4,3	-5,2	-6,9	-6,9	-4,0
Učinak umanjenja porezne obveze	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1

Progresivnost i preraspodjela dohotka

Za sustav poreza na dohodak kaže se da je progresivan ako omjer poreza i dohotka obveznika raste s porastom njegova dohotka. Progresivnost se mjeri Kakwanijevim indeksom (K), a nejednakost dohotka Ginijevim koeficijentom (G). Ako je porez progresivan, nejednakost dohotka nakon oporezivanja (G_N) bit će manja od nejednakosti dohotka prije oporezivanja (G_X). Promjena nejednakosti u raspodjeli dohotka naziva se učinkom preraspodjele ili redistributivnim učinkom ($RE=G_X-G_N$). Preraspodjela dohotka bit će veća što je veća progresivnost sustava i što je viša prosječna porezna stopa. Dakle, od dva sustava s jednakom prosječnom poreznom stopom veći će učinak preraspodjele dohotka imati sustav koji je progresivniji. O mjerenju siromaštva, nejednakosti i preraspodjele dohotka opširnije vidjeti u Duclos i Abdelkrim (2006).

Literatura

Wagstaff, A., van Doorslaer, E., 2001, "What Makes the Personal Income Tax Progressive? A Comparative Analysis of Fifteen OECD Countries", *International Tax and Public Finance*, 8, 299-315

Duclos, J.-Y., Abdelkrim, A., 2006, "Poverty and Equity Measurement, Policy and Estimation with DAD", <http://132.203.59.36/DAD/manual/filesTheory/pedag.pdf>