

Danijela Kuliš

Oporezivanje potrošnje: porez na dodanu vrijednost i trošarine

Hrvatska je za financiranje javnih potreba u 2005. godini izdvojila gotovo polovicu BDP-a. Za tako veliku javnu potrošnju nužno je osigurati i dostatne prihode čiji su glavni izvor porezi. Porezno opterećenje (zajedno s doprinosima) u Hrvatskoj (40% BDP-a 2005.) bitno ne odstupa od europskog prosjeka (39,6%) iako je, osim u Sloveniji, za nekoliko postotnih poena više od opterećenja ostalih zemalja srednje i istočne Europe.

Primjerice, porezno opterećenje u SAD-u i Japanu gotovo je 13% manje negoli u EU, a građani ostalih zemalja OECD-a koje nisu članice EU također plaćaju manje poreza. Porezno opterećenje više je u starim negoli u novim članicama EU.

Tri su glavne skupine poreza: indirektni porezi (PDV i trošarine), direktni porezi (oporezivanje dohotka, dobiti, imovine) i obvezni socijalni doprinosi. U EU je njihov udio u BDP-u podjednak i za svaku skupinu iznosi oko 13%. Porezna struktura u Hrvatskoj daje donekle drugačiju sliku. U 2005. godini gotovo 20-postotni udio u BDP-u imaju indirektni porezi, ponajprije zahvaljujući visokim prihodima od PDV-a i trošarina. Udio prihoda od socijalnih doprinosa približno je jednak europskom prosjeku (13,7%), dok su prihodi od poreza na dohodak i dobit u usporedbi s europskim prosjekom relativno niski (6,1%).

Ekonomska teorija uglavnom zastupa model većeg oslanjanja na prihode od oporezivanja potrošnje, koji je osobito prikladan za tranzicijske zemlje. Oporezivanje potrošnje smatra se jednostavnijim i učinkovitijim i manje je podložno inflatornim utjecajima. Stoga hrvatski model s dominantnijim oporezivanjem potrošnje ne bi trebalo mijenjati. Univerzalna "idealna" porezna struktura ne postoji, već ovisi o lokalnome gospodarskom, političkom, socijalnom i povijesnom okruženju, jednako kao i o potrebama za prihodima kojima će se na zadovoljavajući način pokrivati javni rashodi.

I. Porez na dodanu vrijednost – najizdašniji proračunski prihod

Zahvaljujući prije svega PDV-u, a potom i trošarinama, u hrvatskoj poreznoj strukturi prevladava model jačeg oporezivanja potrošnje. Riječ je o najizdašnjem poreznom prihodu s najširim krugom poreznih obveznika. Stoga ne čudi što i najmanje promjene u sustavu PDV-a uvijek privlače veliku pozornost.

O značenju PDV-a najbolje govori njegov 60-postotni udio u ukupnim poreznim prihodima državnog proračuna, odnosno 14-postotni udio u BDP-u.

PDV se nekoliko puta mijenjao, a mogu se očekivati promjene i u budućnosti, posebice one vezane za pril-

godbe EU. Bez obzira na to je li razlog promjena provođenje mjera tekuće fiskalne politike ili su to zahtjevi EU, kreatori fiskalne politike moraju biti krajnje oprezni pri donošenju svake odluke jer i male promjene u sustavu mogu znatno utjecati na proračunske prihode.

1. Opća obilježja poreza na dodanu vrijednost

Neutralnost i izdašnost temeljna su obilježja PDV-a. Svojevremeno neutralnosti osigurava se optimalna alokacije resursa dok je izdašnost rezultat široke porezne osnovice, visine poreznih stopa i ograničenog broja izuzeća. Iako je od uvođenja PDV-a prošlo gotovo deset godina, broj i visina stopa PDV-a još su uvijek nezaobilazna tema brojnih rasprava i sučeljavanja fiskalnih stručnjaka, političara i javnosti. Stručnjaci preporučuju primjenu PDV-a koji u svom idealnom obliku obuhvaća široku poreznu osnovicu, mali broj stopa (idealna je jedna stopa), mali broj izuzeća, primjenu nulte stope samo za izvoz te optimalnu visinu poreznog praga za ulazak u sustav pri kojemu bi troškovi oporezivanja bili što niži.

2. Porez na dodanu vrijednost u Hrvatskoj

Hrvatski PDV, uveden 1998. godine s jedinstvenom stopom, širokom osnovicom te malim brojem standardnih

izuzeća, bio je uvelike blizak teorijski idealnom obliku. Gotovo jednako važna činjenica bila je i velika usuglašenost s preporukama EU. Međutim, unatoč argumentiranom protivljenju stručnjaka, hrvatski se model sve više udaljavao od svoga prvobitnog oblika. Brojni pritisci interesnih skupina, branjeni socijalnim razlozima, te pritisci određenih gospodarskih sektora (npr. turizma) uz politička, često predizborna obećanja pridonijeli su uvođenju nultih stopa i snižene stope od 10%. U razdoblju od 1999. do 2001. širila se lista proizvoda koji se oporezuju nultom stopom (kruh, mlijeko, knjige, određeni lijekovi, neka medicinska pomagala, znanstveni časopisi, javno prikazivanje filmova). Od 2006. primjenjuje se i snižena, 10-postotna stopa za određene turističke usluge. Posljednji u nizu bio je “Vladin doprinos smanjenju troškova i povećanju standarda hrvatskih građana” snižavanjem stope na novine i časopise s 22 na 10%. Dobitnici su novinski izdavači, gubitnik je državni proračun, i to za oko 300 mil. kuna, a prodajne cijene novina ostale su nepromijenjene.

Je li bilo opravdano narušavati prvobitno uspostavljen sustav PDV-a? Mišljenja poreznih stručnjaka o broju stopa uglavnom su još uvijek podijeljena. Zagovornici višestopnog sustava naglašavaju prednosti više stopa, dok zagovornici manjeg broja stopa obrazlažu teorijsku i praktičnu neutemeljenost primjene više stopa.

Razmotrimo neke stavove.

Argumenti zagovornika više stopa

Regresivnost jednostopnog sustava uzrokuje nepovoljne socijalne učinke. U dohotku građana nižih primanja potrošnja osnovnih prehrambenih proizvoda ima daleko veći udio te oni snose veći porezni teret od građana s višim primanjima.

Određenim ključnim sektorima radi ekonomskog rasta i povećanja konkurentnosti prihvatljivo je **dopustiti snižene stope** za određene proizvode ili usluge.

Višestopni sustavi postoje i u zemljama EU pa nema razloga ne iskoristiti tu mogućnost i u hrvatskome poreznom sustavu.

Argumenti zagovornika jedne stope

PDV ima određena obilježja regresivnosti, no regresivnost valja ispravljati socijalnim transferima ili progresivnim djelovanjem ostalih poreza. Uvođenjem sniženih stopa na neke proizvode pomaže se i građanima s višim primanjima.

Više poreznih stopa iskrivljuje odluke potrošača i proizvođača te se gubi obilježje neutralnosti. Jačaju pritisci pojedinih gospodarskih grana te socijalnih, razvojnih, regionalnih, demografskih i sličnih politika, čime se otvaraju vrata korupciji i lobiranju kako bi se za određene proizvode priskrbio povlašteni porezni položaj.

EU teži smanjenju broja stopa te se preporučuje opća stopa i najviše do dvije snižene stope. Od 1970-ih postignut je određeni pomak u smanjivanju broja stopa. Danas još postoje brojna odstupanja, posebice u starim članicama, ali složen postupak usklađivanja još uvijek traje, do uspostave budućega “konačnog sustava”.

Troškovi oporezivanja ne ovise samo o broju stopa, pa taj tehnički aspekt ne bi trebao utjecati na odluku o broju stopa i na poreznu politiku. Primjena više stopa sama po sebi neće bitno utjecati na **poreznu evaziju**.

Brojna istraživanja nedvojbeno su dokazala kako veći broj stopa uzrokuje veće troškove oporezivanja. Jasno određivanje proizvoda na koje se primjenjuju različite stope nameće poreznoj upravi veći opseg poslova, a zahtjevnija je i kontrola primjene i ubiranje poreza. Pritom se otvaraju i veće mogućnosti za poreznu evaziju.

Gubitak prihoda uvođenjem sniženih ili nultih stopa mogao bi biti ublažen povećanom potrošnjom ili povećanjem nekih drugih poreza (npr. trošarina).

Uvođenjem sniženih stopa gube se proračunski prihodi. Stoga bi nositelji fiskalne politike trebali jasno navesti izvore iz kojih će se nadoknaditi gubitak, odnosno razmotriti mogućnosti smanjenja opsega javne potrošnje.

Snižavanje stopa ne znači istodobno i snižavanje cijena i povećanje potrošnje niže oporezivanih proizvoda.

Tablica 1. *Prihodi od PDV-a i trošarina u državnom proračunu (u mlrd. kn)*

Državni proračun	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	plan 2007.
ukupni prihodi	69,7	76,7	80,5	85,7	95,2	103,5
ukupni porezni prihodi	42,8	45,3	47,1	50,7	58,5	62,3
PDV	26,0	28,1	29,9	32,2	34,9	37,6
trošarine	7,5	7,9	7,9	8,2	11,6	12,1

Izvor: *Ministarstvo financija RH*

Prihodi od PDV-a kontinuirano rastu s 20,2 mlrd. kuna u 1998. na 34,9 mlrd. kuna u 2006, čime su premašili ukupno naplaćene socijalne doprinose.

Značenje PDV-a najbolje ilustrira podatak o udjelu u ukupnim prihodima državnog proračuna koji se u posljednjih pet godina kreće oko 37% dok je udio u ukupnim poreznim prihodima još veći – veći od gotovo 60%. Udio u BDP-u u tom je razdoblju iznosio oko 14%.

3. Porez na dodanu vrijednost u Europskoj uniji

U zemljama EU, za razliku od Hrvatske, prihodi od PDV-a imaju manje udjele u BDP-u (tabl. 3) i prosječno iznose 8%. Kreću se u rasponu od 6% (Italija, Špa-

njolska, Luksemburg) do 10% i više (Danska, Bugarska). I udjeli u ukupno ubranim porezima mnogo su niži negoli u Hrvatskoj.

Sadašnji sustav PDV-a u EU određuje primjenu standardne stope koja ne može biti niža od 15% i najviše do dvije snižene stope koje ne mogu biti niže od 5%, a primjenjuje se na proizvode i usluge predviđene Direktivom EU koja se odnosi na PDV. Kako je Direktiva samo okvir za izgradnju nacionalnog sustava PDV-a tijekom protekla tri desetljeća, sustav je kontinuirano narušavan brojnim derogacijama. Nekim su starim članicama u vrijeme donošenja Direktive ili novim članicama tijekom procesa pridruživanja EU dopuštena određena izuzeća koja mogu primjenjivati u određenom prijelaznom razdoblju. Izuzeća su obično obuhvaćala primje-

Tablica 2. *Struktura prihoda od PDV-a u državnom proračunu (u %)*

Udio	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	plan 2007.
u ukupnim prihodima	37,3	37,7	37,1	37,6	36,7	36,3
u ukupnim poreznim prihodima	60,6	62,1	63,3	59,2	61,4	60,2
u BDP-u	14,3	14,2	14,0	13,9	13,9	

Izvor: *Ministarstvo financija RH*

Tablica 3. Udio prihoda od PDV-a i trošarina u BDP-u i u ukupnim poreznim prihodima u zemljama EU 2005.

Zemlja	PDV		Trošarine	
	Postotak BDP-a	Postotak poreznih prihoda	Postotak BDP-a	Postotak poreznih prihoda
AUSTRIJA	7,9	18,8	2,8	6,6
BELGIJA	7,2	15,7	2,4	5,4
BUGARSKA	12,4	34,5	5,0	13,8
CIPAR	9,8	27,4	4,1	11,4
ČEŠKA	7,2	20,0	3,7	10,3
DANSKA	10,0	19,9	3,5	7,0
ESTONIJA	8,8	28,3	3,8	12,2
FINSKA	7,4	24,5	3,8	8,6
FRANCUSKA	7,4	16,7	2,4	5,4
GRČKA	7,4	21,5	2,8	8,2
IRSKA	7,7	24,9	3,2	10,5
ITALIJA	6,0	14,8	2,3	5,6
LATVIJA	7,9	26,8	3,7	12,4
LITVA	7,2	25,0	3,0	10,3
LUKSEMBURG	5,9	15,5	4,3	11,4
MALTA	8,2	23,3	3,2	9,2
MAĐARSKA	8,4	21,9	3,2	8,4
NIZOZEMSKA	7,3	19,1	2,5	6,6
NJEMAČKA	6,2	16,1	2,9	7,5
POLJSKA	7,7	22,6	4,2	12,3
PORTUGAL*	8,1	23,6	3,2	9,3
RUMUNJSKA	8,1	29,0	3,3	11,8
SLOVAČKA	8,0	27,3	3,7	12,7
SLOVENIJA	9,0	22,1	3,5	8,6
ŠPANJOLSKA	6,3	17,8	2,4	6,6
ŠVEDSKA	9,3	18,2	3,1	6,1
UK	6,8	18,4	3,2	8,7
NORVEŠKA	8,0	18,2	1,4	3,3
EU-27 (aritmetički prosjek)	8,0	21,8	3,3	9,1
HRVATSKA	13,9	35,1**	3,5	8,9**

* Podaci za 2004. g.

** U ukupnim poreznim prihodima konsolidirane opće države.

Izvor: Eurostat, Ministarstvo financija RH

nu nižih stopa (nulte stope, posebno snižene stope, parkirne stope) od onih određenih Direktivom, odstupanja u primjeni snižene stope, a u nekim slučajevima radilo se o kombinaciji dvaju navedenih izuzeća. Neke su zem-

lje iskoristile i mogućnost primjene snižene stope za radnointenzivne usluge.

Na taj se način uspostavljeni sustav kontinuirano narušavao i usložnjavao uvođenjem mnogobrojnih odstupanja od općeg modela. Sve je to dovelo do velikih razlika kako u broju, tako i u visinama stopa među sektorima na nacionalnoj razini, ali i na cijelom unutarnjem tržištu.

Visina stopa (tabl. 4) znatno se razlikuje među zemljama, posebice ako se uspoređuju stare i nove članice. Opća stopa kreće se u rasponu od 15% u Cipru i Luksemburgu do 25% u Danskoj i Švedskoj. Uz snižene stope od 5-17% primjenjuje se i supersnižena stopa od 2,1-4,5%. Unatoč teoretskim stavovima o nedvojbenim prednostima primjene što manjeg **broja stopa**, odnosno u idealnom obliku jedne stope, danas ni u jednoj zemlji EU ne postoji jednostopni sustav PDV-a. Jedini primjer oporezivanja samo jednom stopom bila je Slovačka, koja je ipak nakon gotovo trogodišnje primjene jednostopnog sustava uvela i sniženu stopu od 10% za lijekove i medicinska pomagala.

Iako je u većini zemalja EU tijekom proteklih dvadeset godina vidljivo smanjenje broja stopa, posebice u Francuskoj i Italiji koje su prepolovile broj stopa (s 8 na 4), još je uvijek velik broj zemalja koje uz opću stopu primjenjuju više od dvije snižene stope. Brojem stopa prednjači Irska, koja uz opću stopu (21%), dvije snižene (4,4 i 13,5%) te parkirnu stopu (13,5%) primjenjuje i nultu stopu (neki prehrambeni artikli, knjige i medicinska pomagala za invalidne osobe).

Oko trećine potrošnje u EU oporezuje se nekom od sniženih stopa (prosječno 9%), dok se preostale dvije trećine oporezuje općom stopom (prosječno 19%). Uspoređujući sa stanjem 2000. godine učinjen je određen pomak u većem obuhvatu oporezivanja općom stopom. No na taj je prosjek utjecalo i proširenje Unije, pri čemu novim članicama nije dopuštena primjena sniženih stopa ili je dopuštena samo u tranzicijskom razdoblju (do 2012. godine).

Najsloženiji je ipak problem **nulte stope**. Iako je predviđena samo za izvoz, čak 12 zemalja EU primjenjuje nultu stopu za isporuke dobara i usluga u zemlji (tabl. 4). Tom se povlasticom u neodređenom vremenskom razdoblju, "do uspostave konačnog sustava PDV-a", uglavnom koriste stare članice, koje su u vrijeme donošenja Direktive primjenjivale nultu stopu. Kada su u pitanju nove članice primjena nulte stope odobrena je za određeno prijelazno razdoblje.

Tablica 4. Stope PDV-a u zemljama EU

	Opća	Snižena	Super-snižena	Parkirna	Nulta
AUSTRIJA	20	10		12	
BELGIJA	21	6		12	da
BUGARSKA	20	7			
CIPAR	15	5/8			da
ČEŠKA	19	5			da
DANSKA	25	7			da
ESTONIJA	18	5			da
FINSKA	22	8/17			da
FRANCUSKA	19,6	5,5	2,1		
GRČKA	19	9	4,5		
IRSKA	21	13,5	4,8	13,5	da
ITALIJA	20	10	4		da
LATVIJA	18	5			
LITVA	18	5/9			
LUKSEMBURG	15	6	3	12	
MALTA	18	5			da
MAĐARSKA	20	5			
NIZOZEMSKA	19	6			
NJEMAČKA	19	7			
POLJSKA	22	7	3		da
PORTUGAL	21	5/12		12	
RUMUNJSKA	19	9			
SLOVAČKA	19	10			
SLOVENIJA	20	8,5			
ŠPANJOLSKA	16	7	4		
ŠVEDSKA	25	6/12			da
UK	17,5	5			da
HRVATSKA	22	10			da

Izvor: European Commission, 2007.

Studija o učincima primjene sniženih stopa u EU

Da je i europski sustav PDV-a daleko od teoretski idealnog oblika pokazuju napori Europske komisije koja je prisiljena ozbiljno preispitati snižene stope koje su se postupno ubacivale u sustav. Sveobuhvatnom studijom instituta Copenhagen Economics, objavljenom krajem lipnja 2007. godine, istraženi su učinci primjene sniženih stopa na raspodjelu dohotka, neslužbeno gospodarstvo i na troškove oporezivanja kako na nacionalna gospodarstva članica, tako i na funkcioniranje cjelokupnoga unutarnjeg tržišta.

Zatraženi su odgovori na dva ključna pitanja: koliko se mora intenzivirati ujednačavanje stopa kako bi se poticala ekonomska učinkovitost i bolje funkcioniranje zajedničkog tržišta te koliko je širenje primjene sniženih stopa imalo ekonomskih učinaka (npr. na povećanje zaposlenosti ili smanjenje porezne nejednakosti).

Istraživanje je potvrdilo poznatu teoriju o nedvojbenim prednostima ujednačenih stopa kao instrumenta za postizanje veće ekonomske učinkovitosti te za smanjenje troškova oporezivanja i uklanjanje prepreka učinkovitijem funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

Međutim, zaključeno je kako ipak postoje i izuzeci od tog pravila za koje je primjena sniženih stopa u određenim sektorima (npr. za neke lokalne usluge) i u određenim članicama sa specifičnom ekonomskom strukturom prihvatljivo rješenje. Ključ uspješne primjene sniženih stopa jest postizanje što manjega gubitka proračunskih prihoda, pri čemu treba pažljivo razmotriti izbor financijskog modela kojim bi se osigurala proračunska ravnoteža.

Sadašnja situacija na području sniženih stopa vrlo je složena i politički vrlo osjetljiva, ali je nužno pojednostavnjenje i racionalizacija kako visine, tako i širine obuhvata sniženih stopa. Međutim, treba težiti rješenjima koja će u potpunosti podržavati temeljna načela funkcioniranja unutarnjeg tržišta, ali i nacionalne interese svake članice u tako osjetljivom pitanju kao što je fiskalni suverenitet.

Kako je Hrvatska u procesu pridruživanja, nužno je upozoriti na ono što će se morati prilagoditi ili mijenjati kako bi bili ispunjeni uvjeti i kriteriji EU. Pravila harmonizacije ne znače izjednačavanje stopa i poreznih postupaka nego prije svega usklađivanje i što je više moguće smanjivanje razlika u poreznim sustavima zemalja članica kako bi se poticalo što učinkovitije funkcioniranje jedinstvenoga unutarnjeg tržišta.

Iako je hrvatski PDV uvelike usuglašen s europskim sustavom, određena rješenja još uvijek odstupaju od preporuka Direktive. Izvješće Europske komisije o napretku pregovora s Hrvatskom iz 2006. jasno upozorava na neusuglašenosti, od kojih će za Hrvatsku najosjetljivija biti prilagodba visine i broja stopa, obuhvata oslobođenja, visine praga za ulazak u sustav te ograničenog povrata poreza inozemnim poduzetnicima.

Socijalno i politički svakako najbolnije bit će pitanje primjene **nulte stope** na domaće isporuke. Za sve proizvode na koje se prema hrvatskom zakonu primjenjuje nulta stopa prema europskom je zakonodavstvu mogu-

ća primjena snižene stope. Napuštanje nulte stope bit će neizbježno, a moguća su, ovisno o pregovaračkim postignućima, dva scenarija: 1. ukidanje nulte stope i prelazak na sniženu stopu u razdoblju prije pristupanja; 2. dopuštanje primjene nulte stope u određenom prijelaznom razdoblju, što su u posljednjem krugu priključenja neke zemlje i dobile.

Nužne su promjene i u primjeni **poreznih oslobođenja**. U hrvatskom sustavu primjenjuje se institucionalni model, odnosno porezna oslobođenja za određene institucije. Međutim, preporuka je Europske komisije primjena oslobođenja prema funkcionalnome modelu, koji obuhvaća određene proizvode i usluge.

Hoće li **prag za ulazak u sustav** trebati usuglašavati s onim u europskom zakonodavstvu (5.000 EUR), jednako kao i pitanje ograničenog povrata pretporeza inozemnim poduzetnicima bit će lakša dionica i u pregovorima i u primjeni. Visina praga od 85.000 kuna (oko 11.600 EUR) u hrvatskom je zakonu viša, ali je unutar iznosa koji je dopušten gotovo svim zemljama članicama u ugovorima o pristupanju.

Ograničena primjena **povrata poreza inozemnim poduzetnicima** pitanje je čije je rješavanje i u interesu hrvatskih poreznih obveznika koji sada ne mogu ostvariti povrat poreza u inozemstvu jer nema reciprociteta. U oba ta slučaja porezna uprava ima više prostora za predlaganje rješenja koja će biti povoljnija i u interesu hrvatske porezne politike.

II. Trošarine

Trošarine postoje u gotovo svim suvremenim poreznim sustavima i najčešće obuhvaćaju oporezivanje energenata te alkoholnih i duhanskih proizvoda. Međutim, broj trošarina u nekim je zemljama mnogo veći, od oporezivanja nekoliko pa čak do dvadesetak različitih proizvoda (npr. sladoled, televizori i videoaparati, kućanski aparati, šibice, upaljači, losos, šećer, čaj, kozmetički proizvodi, električne žarulje, insekticidi, herbicidi, igraće karte, banane, kakao). Prednosti trošarina su jednostavnost ubiranja od malog broja poreznih obveznika (proizvođača ili uvoznika), relativno niski

troškovi oporezivanja, a najveća je prednost fiskalna izdašnost. Socijalni, zdravstveni i ekološki razlozi postaju sve važniji i najviše pridonose stalnom povećanju prihoda.

Trošarine u Hrvatskoj

U Hrvatskoj se trošarinama oporezuju duhanski i alkoholni proizvodi, kava, naftni derivati, pivo, bezalkoholna pića, automobili, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplovi te luksuzni proizvodi. Broj trošarina u Hrvatskoj znatno je manji od broja trošarina u većini zemalja EU.

Iako prihodi u apsolutnom iznosu (tabl. 1) rastu, udio u ukupnim prihodima državnog proračuna, a i u BDP-u, u razdoblju od 2003. do 2005. u padu je (tabl. 5), što je pretežito posljedica sive ekonomije. Kako bi se spriječila siva ekonomija, najizraženija u prometu duhanskih proizvoda, od 2005. primjenjuju se nove markice, a usto se provodi pojačan nadzor Carinske uprave u proizvodnji, uvozu i trgovini cigaretama. Iako su trošarine na duhanske proizvode sredinom 2004. godine povećane, očekivani je učinak u 2005. izostao, pa tek u 2006. dolazi do povećanja prihoda. Zbog povećanja prodaje novih automobila, najveći je rast prihoda u 2006. ostvaren od trošarina na osobne automobile.

Ukupnim prihodima od trošarina najviše pridonosi oporezivanje naftnih derivata, a potom duhanskih proizvoda. Za razliku od PDV-a, prihodi od trošarina i u BDP-u i u ukupnim poreznim prihodima konsolidirane opće države imaju podjednak udio kao i u zemljama EU (tabl. 3).

Trošarine u Europskoj uniji

U zemljama EU trošarinama se oporezuje velik broj različitih proizvoda, ali zajednički je određeno oporezivanje alkoholnih proizvoda i piva, duhanskih proizvoda i mineralnih ulja, a od 2004. i oporezivanje energenata (prirodnog plina, koksa i električne energije).

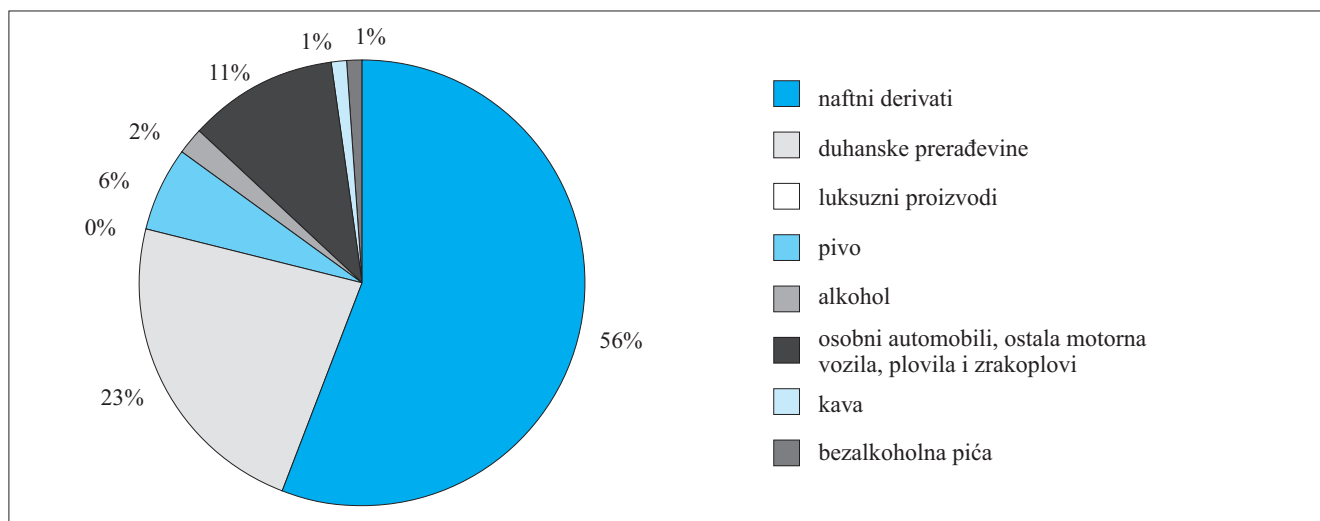
Postoji temeljna Direktiva 92/12/EEZ za harmonizaciju sustava trošarina te posebne direktive za svaku grupu oporezivih proizvoda kojima se određuje struktura trošarina (definiranje proizvoda, osnovica za oporezi-

Tablica 5. Udio prihoda od trošarina u državnom proračunu (u %)

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	plan 2007.
U ukupnim prihodima	10,7	10,5	9,9	9,5	12,1	11,7
U ukupnim poreznim prihodima	17,5	17,3	16,8	16,1	19,8	19,4
U BDP-u	4,1	4,0	3,7	3,6	4,6	

Izvor: Statističko izvješće Ministarstva financija RH

Grafikon 1. Prihodi od trošarina u 2006.



Izvor: Statističko izvješće Ministarstva financija RH

vanja, izuzeća, prijelazna razdoblja) te direktive kojima se određuju stope.

Opće je načelo da se artikli koji su proizvedeni u zemlji ili uvezeni iz druge zemlje odnosno izvan EU oporezuju u zemlji potrošnje po stopama koje se primjenjuju u toj zemlji.

Direktivama se također utvrđuju minimalne stope te mogućnosti određenih olakšica i izuzeća nužnih zbog gospodarskih razlika i prioriteta pojedinih zemalja, što rezultira velikim razlikama u poreznim stopama i poreznim strukturama u pojedinim zemljama. Znatne razlike u stopama pojedinih zemalja članica uzrok su poreznih utaja, krijumčarenja te prekogranične kupovine jeftinijih, niže oporezivanih proizvoda u susjednim zemljama. Krajem 2004. godine uspostavlja se sustav čvršće suradnje carinskih i poreznih službi, a osnovani su i posebni uredi za suradnju koji putem informacijskog sustava razmjenjuju podatke o poreznim obveznicima te o njihovom prometu.

Uz znatne razlike u poreznim stopama, još uvijek postoje i razlike u poreznim strukturama (područje oporezivanja, definiranje oporezivih proizvoda i porezne osnovice, način prikupljanja poreza, porezna izuzeća i oslobođenja, rokovi plaćanja poreza), pa se ulažu znatni napor kako bi se velike razlike svele na što manju mjeru.

Kako oporezivanje trošarinama nije samo pitanje fiskalne politike, EU je sve usmjerenija na provedbu zajedničke ekološke, zdravstvene, poljoprivredne i prometne politike. Dok zdravstvena i ekološka politika podupiru povećanje trošarina, unutar poljoprivredne i prometne politike prevladava sklonost fleksibilnijem sustavu, pri čemu treba pažljivo razmotriti visinu i povećanje stopa

koje bi moglo negativno utjecati na konkurentnost i promet oporezivih proizvoda na zajedničkom tržištu.

Međutim, postignuto je jedinstveno stajalište o uspostavi sustava kojim će se učinkovitije rješavati problemi poreznih utaja, nelegalne trgovine i krijumčarenja.

Usklađenost hrvatskih propisa o trošarinama

Hrvatski sustav oporezivanja trošarinama samo je djelomično usklađen s EU te će trebati provesti znatne prilagodbe unutar porezne osnovice, strukture i definicija većine trošarinskih proizvoda. Posebni će se naporati uložiti u prilagodbe visine stopa, od kojih je većina znatno niža od minimalno propisanih u EU.

Sustav oporezivanja naftnih derivata zahtijevat će najveće prilagodbe, od obuhvata oporezivih proizvoda koji će trebati proširiti i na ostale energente koji se oporezuju u EU, do usklađivanja kriterija za oporezivanje pojedinih proizvoda. Hrvatsku javnost ponajviše zabrinjava mogućnost uvođenja novih trošarina na ugljen, prirodni plin i električnu energiju.

U EU postoji velika šarolikost u visinama stopa te u primjeni raznih izuzeća i odstupanja. Najveće je porezno opterećenje energenata u Danskoj i Švedskoj. Većini novih članica odobrena su prijelazna razdoblja (najkasnije do 2012. g.), do kada moraju uskladiti svoje oporezivanje energenata s europskim pa se takvo rješenje očekuje i za Hrvatsku.

Ustroj i rad Carinske službe također će trebati kadrovski i stručno pripremiti za promjene i uključivanje u europski sustav te informatički povezati s odgovarajućim carinskim i poreznim službama Zajednice.

Tablica 6. Minimalne stope trošarina na energente u EU

Vrsta energenta	Motorno gorivo	Za industrijsku i komercijalnu uporabu	Za grijanje - poslovne namjene	Za grijanje - neposlovne namjene
benzin (EUR/1000 l)	421			
bezolovni benzin (EUR/1000 l)	359			
dizel (EUR/1000 l)	302	21	21	21
kerozin (EUR/1000 l)	302	21	0	0
tekući plin (EUR/1000 l)	125	41	0	0
prirodni plin (EUR/gigadžula)	2,6	0,3	0,15	0,3
ugljen i koks (EUR/gigadžula)			0,15	0,3
električna energija (EUR/MWh)			0,5	1,0

Izvor: Eurostat 2007.

Problemi porezne utaje i gubitka poreznih prihoda s kojima je suočen EU postoje i u Hrvatskoj. Porezna utaja, krijumčarenje i nelegalna trgovina najveći su u prometu duhanskih i alkoholnih proizvoda

III. Zaključci i preporuke

Ne povećavati porezno opterećenje. Porezno je opterećenje u Hrvatskoj visoko i prije bi trebalo razmišljati o njegovu snižavanju, koje je moguće samo uz obuzdavanje prevelike javne potrošnje. U sadašnjim prilikama nema realnih uvjeta za eventualno smanjenje nekih poreza.

Osnovni cilj i svrha porezne politike jest **što jednostavnije, učinkovitije i pravednije prikupljanje poreznih prihoda** kojima se trebaju pokrivati postojeći izdaci za javne potrebe. Instrumentima porezne politike ne bi trebalo provoditi mjere socijalne, ekonomske ili razvojne politike.

Porezni sustav i porezna politika trebaju biti stabilni. Učestale promjene, često u obliku *ad hoc* mjera, negativno utječu na donošenje ekonomskih odluka poreznih obveznika. Usložnjava se postupak naplate i kontrole što vodi poskupljenju i slabijoj učinkovitosti sustava.

Pristupanje EU zahtijeva značajne napore. Važnu ulogu imat će stručnost i sposobnost pregovaračkog tima, koji pri ispunjavanju zahtjeva EU treba imati na umu i zaštitu nacionalnih interesa. Porezni sustav svake zemlje posljedica je tradicije, iskustva, gospodarskoga i političkog okruženja, ali i odnosa snaga interesnih skupina.

Određene su promjene ipak neizbježne. Iako je hrvatski sustav PDV-a uvelike usklađen s preporukama EU, očekuje nas nekoliko nemalih promjena. **Najosjetljivije i najbolnije bit će ukidanje nulte stope PDV-a.**

Nositelji fiskalne politike moraju pažljivo razmotriti očekivane ekonomske i socijalne učinke kao što su promjena razine prihoda te moguće povećanje cijena i utjecaj na životni standard. Na učinke ukidanja nulte stope utjecat će i izbor između dvije mogućnosti: zamjene nulte stope sniženom ili vraćanja na jednostopni sustav. Ukidanje nulte stope nedvojbeno se mora ozbiljno razmotriti te se nužno postupno pripremati, a kada će ona biti ukinuta, ovisit će o daljnjem tijeku pregovora.

I u sustavu **trošarina očekuju se promjene**, a najzahtjevnije će biti usklađivanje visine stopa. Trebalo bi razmisliti o postupnom povećanju pojedinih stopa (npr. na duhanske proizvode ili na neke naftne derivate), što je učinila Mađarska s trošarinama na alkohol, koje su se tijekom nekoliko godina prije ulaska u EU postupno povećavale. Time bi se mogao izbjeći jednokratni učinak naglog porasta cijena.

Uvođenje trošarina na energente bit će najosjetljivije pitanje te će se vjerojatno pokušati odgoditi do ulaska u EU, odnosno ishoditi prijelazno razdoblje, kakvo je odobreno i nekim zemljama u posljednjem krugu priključenja da bismo se mogli postupno pripremiti na višu razinu poreznog opterećenja.

Boljom i učinkovitijom **kontrolom i radom poreznih i carinskih službi** te uključivanjem u europski sustav nadgledanja prometa i roba koje se oporezuju trošarinama trebali bi se smanjiti gubici poreznih prihoda zbog nelegalnih aktivnosti. To bi za Hrvatsku svakako bio pozitivan pomak u proračunskim prihodima.

Bez obzira na to što bi povećanje nekih trošarina omogućilo povećanje proračunskih prihoda, trebalo bi **razmotriti opravdanost oporezivanja bezalkoholnih pića i bezalkoholnog piva**, odnosno stopu trošarine na pivo, koja je znatno viša nego u ostalim zemljama EU.

Oporezivanje potrošnje:
porez na dodanu vrijednost i trošarine

**Poštarina plaćena
u poštanskom uredu
10000 ZAGREB**

TISKANICA