



Raspodjela poreznog opterećenja u Hrvatskoj

IVICA URBAN Institut za javne financije

Podnose li osobe s višim dohotkom veće porezno opterećenje? Koliko poreza plaćaju građani s niskim dohotkom? Koji je doprinos pojedinih poreza ukupnom opterećenju za različite dohodovne skupine?

Saznanje o raspodjeli poreznog opterećenja važno je za ekonomsku politiku i transparentnost javnih financija. Ovaj tekst prikazuje preliminarne rezultate istraživanja raspodjele poreznog opterećenja u Hrvatskoj 2008., koje se zasniva na podacima iz Ankete o potrošnji kućanstava Državnog zavoda za statistiku i obuhvaća glavne skupine poreza – porez na dohodak s prirezom, porez na dodanu vrijednost i trošarine, pri čemu su u poreze uključeni i doprinosi za socijalna osiguranja te RTV-pristojba.

Rezultati su sljedeći:

- Porezno opterećenje raste i u apsolutnom i u relativnom smislu. “U apsolutnom smislu”, znači da ljudi s višim dohocima plaćaju više novčane iznose poreza. Naprimjer, osobe iz prve decilne skupine prosječno plaćaju 300 kuna mjesečno za sve promatrane poreze, dok osobe iz desete decilne skupine u prosjeku plaćaju 4.300 kuna mjesečno.
- “U relativnom smislu” odnosi se na prosječnu poreznu stopu (PPS), odnosno, na omjer ukupnog poreza i bruto dohotka. Osobe s višim bruto dohocima snose teret po većoj PPS, pa se može ustvrditi da promatrani porezni sustav pokazuje trend *progresivnosti*. Tako je ukupna PPS za osobe iz prve decilne skupine jednaka 33%, a za osobe iz desete decilne skupine 46%.

- Međutim, dok su porez na dohodak i doprinosi za socijalna osiguranja *progresivni*, porez na dodanu vrijednost i trošarine su *regresivni* – njihove PPS padaju s bruto dohotkom. PDV i trošarine su regresivni jer je za ljude s nižim dohocima udio izdataka za nabavu dobara u dohotku znatno veći nego za ljude s višim dohocima.

I. IZRAČUN POREZNOG OPTEREĆENJA

Dosadašnja istraživanja raspodjele poreznog opterećenja u Hrvatskoj bavila su se gotovo isključivo porezom na dohodak i prirezom. Pokazano je da je porez na dohodak progresivan – relativno više opterećuje obveznike s višim dohocima, dok ga obveznici s najnižim dohocima – zahvaljujući osobnom odbitku – i ne plaćaju.¹ No, teret poreza na dohodak s prirezom predstavlja samo jedan dio ukupnog poreznog opterećenja u Hrvatskoj. Radi dobivanja potpunije slike poreznog opterećenja, u ovom se istraživanju proučava raspodjela i ostalih važnih poreza – PDV-a, trošarina i doprinosa za socijalno osiguranje.

Tako su istraživanjem obuhvaćene sljedeće vrste poreza:

- porez na dohodak s prirezom (na nekim mjestima u tekstu spominje se samo porez na dohodak, ali se pritom misli i na prirez);
- doprinosi za socijalno osiguranje *na plaću*: doprinos za zdravstveno osiguranje, doprinos za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu i doprinos za zapošljavanje;

¹ Kesner-Škreb i Madžarević-Šujster (2003), te Urban (2006). Analize su bile zasnovane na administrativnim podacima Porezne uprave.

- doprinosi za socijalno osiguranje *iz plaće*: doprinos za mirovinsko osiguranje (1. stup). Doprinos za mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje (2. stup) ne tretira se kao porez već kao oblik osobne štednje;
- doprinosi obrtnika: doprinos za mirovinsko osiguranje (1. stup) i doprinos za zdravstveno osiguranje (u "obrtnike" se ubrajaju i ljudi koji se bave slobodnim zanimanjima);
- porez na dodanu vrijednost;
- trošarine: na osobne automobile, benzin, bezalkoholna i alkoholna pića, pivo, duhanske proizvode, kavu, luksuzne proizvode, premije osiguranja od automobilske odgovornosti i premije kasko-osiguranja cestovnih vozila;
- RTV-pristojba (iako se radi o neporeznom davanju, u ovoj je analizi uključena u poreze²).

Porezi obuhvaćeni istraživanjem (bez RTV-pristojbe) iznosili su ukupno 105 mlrd. kuna i činili su 79% prihoda opće države (POD) u 2008. Od značajnih poreza nije obuhvaćen jedino porez na dobit koji sudjeluje s 8% u ukupnom POD-u.³

Uz standardne pretpostavke o incidenciji poreza (vidjeti Prilog 1), može se zaključiti da teret poreza na dohodak snose osobe koje su ga zaradile, a doprinosi opterećuju posloprimce i obrtnike. Poduzeća su zakonski obveznici plaćanja PDV-a i trošarina, ali te poreze prebacuju na kupce.

Tablica 1 sažeto prikazuje pretpostavke o incidenciji različitih poreza.

Tablica 1.

Pretpostavke o ekonomskoj incidenciji korištene u istraživanju

Vrsta poreza	Tko snosi porezno opterećenje
porez na dohodak	primatelji dohotka od plaće, mirovine, obrta, povremenog samostalnog rada i najamnine
doprinosi na plaću (doprinosi poslodavaca)	posloprimci (radnici)
doprinosi iz plaće (doprinosi posloprimaca)	posloprimci (radnici)
doprinosi obrtnika	obrtnici
porez na dodanu vrijednost	kupci tržišnih dobara
trošarine	kupci tržišnih dobara
RTV-pristojba	vlasnici TV-prijemnika

² Opći porezni zakon razlikuje poreze od doprinosa i pristojbi (Kesner-Škreb i Kuliš, 2010). Međutim, zajedničko je svim tim javnim davanjima da se njima financiraju javne usluge, te da su ih građani obvezni plaćati. Zbog toga se čini opravdanima doprinose i RTV-pristojbu staviti u zajednički analitički okvir s porezima.

³ Svi ostali neobuhvaćeni porezi predstavljali su 4% POD-a. Ostali prihodi opće države (prihodi od prodaje roba i usluga, prihodi od administrativnih pristojbi, itd.) također nisu analizirani, a čine 11% POD-a.

U istraživanju je korištena Anketa o potrošnji kućanstava (APK) Državnog zavoda za statistiku, koja sadrži mnoštvo podataka o socio-ekonomskim obilježjima, imovini, dohocima i potrošnji kućanstava i njihovih članova.

APK ne sadrži podatke o različitim porezima već je njihove iznose potrebno izračunati. Za potrebe ovog istraživanja autor je izradio posebni *mikrosimulacijski model* (MSM) koji pomoću podataka o kućanstvima i njihovim članovima izračunava iznose njihovih dohodaka i poreza.

Za izračun tereta poreza na dohodak koriste se podaci o neto dohocima članova kućanstava, broju djece i odraslih uzdržavanih članova, mjestu stanovanja, pa čak i o iznosima premija osiguranja i kamata na stambene kredite. Na taj se način može odrediti koliko je osobnih odbitaka i olakšica ostvarila svaka osoba iz uzorka, te koliko je platila poreza na dohodak i prireza. Zatim se – na temelju podataka o plaćama – izračunavaju i iznosi doprinosa za socijalno osiguranje. Doprinosi obrtnika izračunavaju se zasebno.

Za procjenu tereta PDV-a i trošarina koriste se podaci APK-a o izdacima kućanstava za stotine različitih vrsta proizvoda, uz pomoć kojih se izračunavaju iznosi tih poreza "u cijeni proizvoda".⁴ RTV-pristojbu nije bilo potrebno izračunavati modelom jer za nju već postoje podaci u APK-u.

2. BRUTO DOHODAK

Bruto dohodak jednak je zbroju tržišnog dohotka, mirovina, novčanih socijalnih naknada, vrijednosti vlastite proizvodnje i darova od privatnih osoba. Tržišni dohodak je dohodak (prije oporezivanja) ostvaren od: rada kod poslodavca (plaća), samostalnog rada (obrta, slobodnih zanimanja), imovine (iznajmljivanja nekretnina, ulaganja kapitala, štednje).

⁴ Naprimjer, kućanstvo A je u 2008. kupilo 100 litara piva za koje je plaćeno 600 kuna; stopa PDV-a na pivo je u 2008. iznosila 22%, što znači da ukupni iznos "s PDV-om" od 600 kuna u sebi sadrži 108,20 kuna PDV-a. Međutim, na pivo se plaća i trošarina od 40 kn za svaki postotak alkohola u hektolitru piva, pa uz pretpostavku da je udio alkohola u potrošenom pivu bio 5%, ispada da je kućanstvo "platilo" 200 kuna pivske trošarine. Odgovarajuće procedure se primjenjuju za sve proizvode i sva kućanstva.

Tablica 2 prikazuje dohodovne granice decilnih skupina, koje su u nastavku obilježene s DS1, DS2, itd.⁵ Naprimjer, u prvoj decilnoj skupini, DS1, nalaze se osobe čiji mjesečni bruto dohodak ne prelazi 1.300 kuna; u DS2 su oni s mjesečnim bruto dohotkom između 1.300 i 1.700 kuna, itd. U DS10 nalaze se osobe s mjesečnim bruto dohotkom većim od 6.300 kuna.

Grafikon 1 prikazuje mjesečne iznose bruto dohotka po osobi (u tisućama kuna). U prosjeku ljudi iz DS10 ostvaruju gotovo dvostruko veći bruto dohodak od ljudi iz prethodne skupine, DS9, a 11 puta više od najdonje decilne skupine, DS1.

Grafikon 2 prikazuje strukturu stanovništva po decilnim razredima. U DS1 prevladavaju uzdržavani, a u skupinama DS2 do DS5 umirovljenici.⁶ Udio zaposlenih je samo 5% u DS1, a zatim raste do 61% u DS10. Djeca su podjednako prisutna u svim skupinama, osim u DS10 gdje je njihov udio nešto manji.

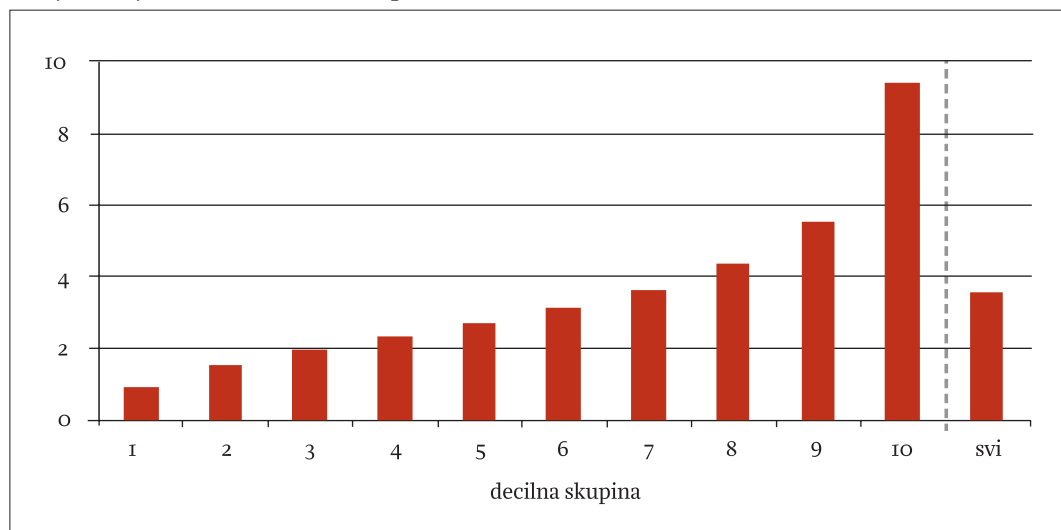
Tablica 2.

Granice decilnih skupina u mjesečnom bruto dohotku po osobi (u kunama)

Decilna skupina	DS1	DS2	DS3	DS4	DS5	DS6	DS7	DS8	DS9	DS10
Granice	0- 1.300	1.300- 1.700	1.700- 2.100	2.100- 2.500	2.500- 2.900	2.900- 3.300	3.300- 3.900	3.900- 5.800	4.800- 6.300	6.300 i više

Grafikon 1.

Prosječni mjesečni bruto dohodak po osobi (u tisućama kuna)



⁵ Svako kućanstvo dijeli se na osobe – članove, tako da se svakoj osobi pridružuje jednak dio bruto dohotka i poreza kućanstva. Naprimjer, tročlano kućanstvo s bruto dohotkom od 6.000 kuna i poreznim teretom od 1.500 kuna dijeli se na tri osobe. Svakoj od njih pridružuje se bruto dohodak od 2.000 kuna i porezni teret od 500 kuna. Osobe se razvrstavaju po rastućem bruto dohotku, a zatim grupiraju u deset skupina tako da je u svakoj jednak broj osoba, čime dobivamo decilne skupine (DS).

⁶ “Uzdržavani” su nezaposleni, kućanice i nesposobni za rad. “Djeca” su predškolska i školska djeca te studenti.

3. POREZI PO DECILNIM SKUPINAMA

Bruto dohodak osoba može se zamisliti kao “metarski kolač” koji prvo razrezuje država i uzima svoje komade.⁷ Proces oporezivanja odvija se u fazama. Prvo se od bruto dohotka oduzimaju doprinosi za socijalna osiguranja i porez na dohodak s prirezom, a preostali iznos naziva se *neto dohodak* ili raspoloživi dohodak, jer ljudi s njime mogu slobodno raspolagati. Mogu ga koristiti u različite namjene – tekuću potrošnju, kupnju trajnih dobara, štednju, ulaganja ili otplatu kredita. Kupujući dobra i usluge za tekuću potrošnju (netrajna dobra) i dobra koja se mogu koristiti tijekom duljeg razdoblja (trajna dobra), osobe snose teret PDV-a i trošarina. Dio raspoloživog dohotka odlazi za plaćanje RTV-pristojbe.

Grafikon 3 prikazuje prosječne mjesečne iznose različitih poreza po osobi. Za DS10 najznačajniji je teret doprinosa i poreza na dohodak s prirezom, dok trošarine i PDV imaju manju ulogu. Posve je suprotno za DS1 kojoj glavni teret predstavlja PDV. Svi porezi u prosjeku rastu s bruto dohotkom, ali postoje razlike u obrascu rasta. Iznosi dopri-

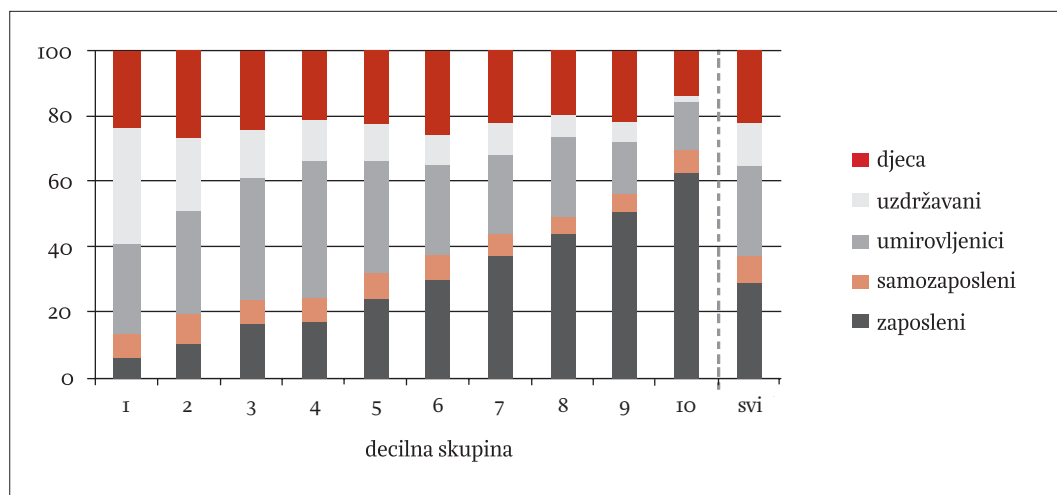
nosa i poreza na dohodak brzo se povećavaju s dohotkom, a iznosi PDV-a i trošarina mnogo sporije.⁸

⁷ No, ako je gost previše “sladokusan”, možda će domaćin u idućoj prilici ponuditi manji kolač. Porezi umanjuju isplativost rada, ulaganja i poduzetništva, smanjujući proizvodnju i veličinu bruto dohotka (vidjeti fusnotu 13 i Entin, 2004).

⁸ Doprinosi obrtnika prikazani su zajedno s ostalim doprinosima: dio za zdravstveno osiguranje stavljen je u “doprinos na plaću”, a dio za mirovinsko osiguranje u “doprinos iz plaće”.

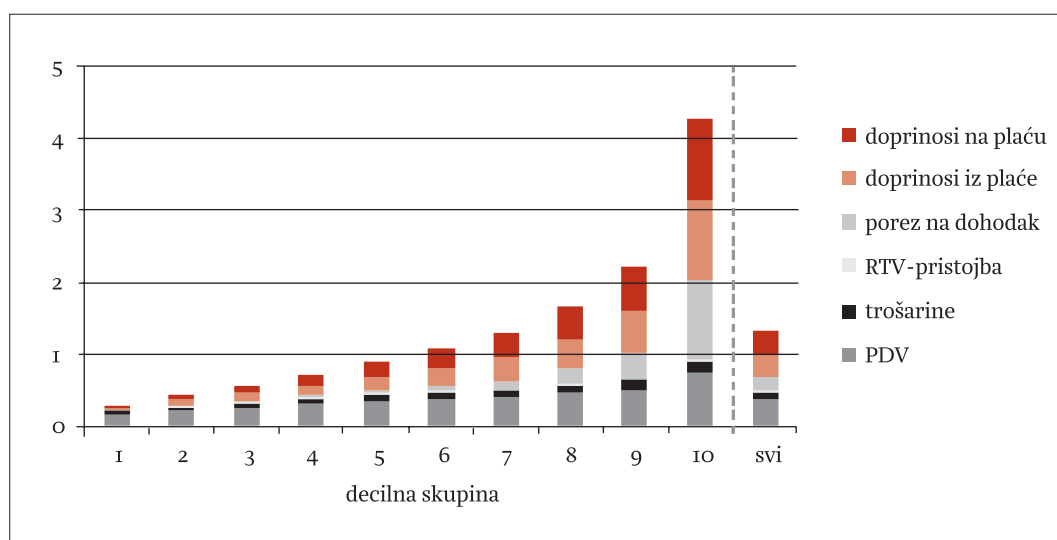
Grafikon 2.

Ekonomska struktura stanovništva (u %)



Grafikon 3.

Prosječno mjesečno porezno opterećenje po osobi (u tisućama kuna)



Razlike u ukupnom porezu po osobi su značajne. U Grafikonu 3 je vidljivo da DS1 u prosjeku mjesečno plaća oko 300 kuna, a DS10 oko 4.300 kuna poreza.⁹

Dakle, gledano u apsolutnim (novčanim) iznosima, porezno opterećenje raste s dohotkom. No, što se događa u “relativnom” smislu: kako se mijenja prosječna porezna stopa s rastom bruto dohotka? Prosječna porezna stopa (PPS) definira se kao omjer ukupnog iznosa poreza i ukupnog bruto dohotka. PPS se može izračunati za pojedine poreze i za sve poreze zajedno, i tako dobiti *ukupnu PPS*. Kako prikazuje Grafikon 4 u prvom stupcu zdesna, ukupna PPS za cijelu populaciju iznosi oko 38%. Za DS1 ukupna PPS iznosi 33%, zatim pada na 29% za DS2, a potom

⁹ DS10 je “otvorena” decilna skupina kojoj pripadaju sve osobe s mjesečnim bruto dohotkom većim od 6.300 kuna. Najviši mjesečni bruto dohodak osobe u uzorku je 41.500 kuna, a odgovarajući ukupni porez iznosio je 22.000 kuna.

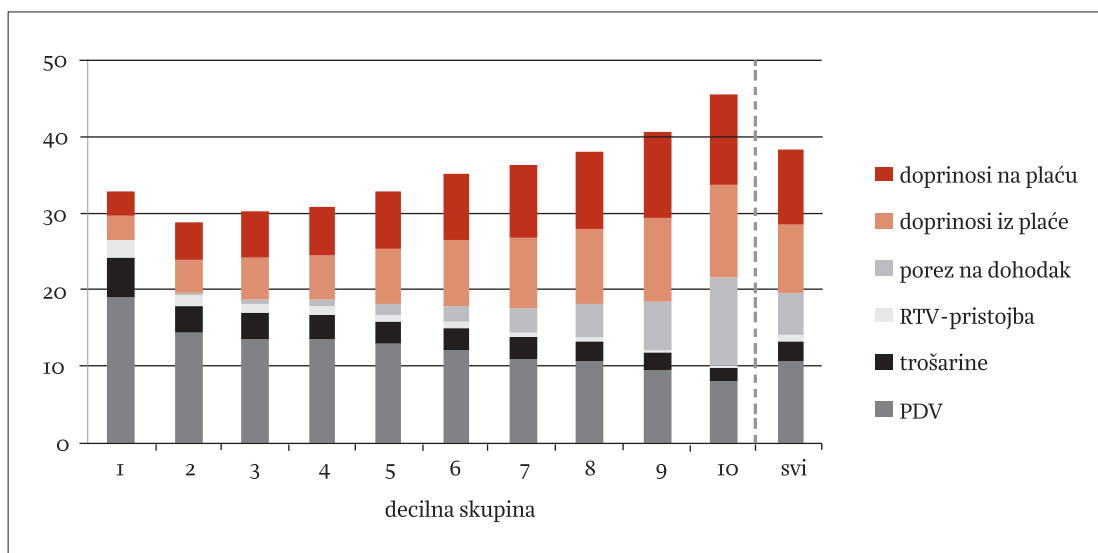
raste sve do 46% za DS10, po čemu se može zaključiti da je promatrani porezni sustav progresivan.

Međutim, prosječne porezne stope za pojedine poreze ne prate isti obrazac: za porez na dohodak i doprinose, PPS raste s bruto dohotkom, što znači da su ti porezi progresivni. S druge strane, za PDV, trošarine i RTV-pristojbu PPS pada, što govori o njihovoj regresivnosti.

Grafikon 4 pokazuje da porez na dohodak svojom progresivnošću “kompenzira” regresivnost PDV-a, trošarina i RTV-pristojbe: onoliko koliko pada zbirna PPS tih poreza, toliko raste PPS poreza na dohodak. Bez doprinosa, sustav bi otprilike bio proporcionalan, s ukupnom PPS od oko 19% za sve decilne skupine (osim DS1). No, kako je moguće da su doprinosi progresivni? Njihova je progresivnost posljedica pojave da u donjim decilnim skupinama ima

Grafikon 4.

Prosječne porezne stope (u %)



manje zaposlenih (koji plaćaju doprinose), nego u višim decilnim skupinama (Grafikon 2).

Zašto su PDV i trošarine regresivni? Razlog je jednostavan: ljudi s nižim dohocima za kupnju dobara troše veći postotak svog bruto dohotka nego ljudi s višim dohocima. Budući da kupnjom dobara “plaćaju” PDV i trošarine, za ljude s nižim dohocima udio trošarina i PDV-a u dohotku je veći nego za one s višim dohocima. Ipak, valja se zapitati: *zašto* ljudi s nižim dohocima troše relativno veći dio svog dohotka od ljudi s višim dohocima? Dva su glavna razloga:

- Porez na dohodak i doprinos su progresivni. Od ljudi s višim dohocima u prosjeku ti porezi oduzimaju veći dio bruto dohotka, pa im za kupnju dobara ostaje relativno manje nego ljudima s nižim dohocima.¹⁰
- Zaposleni ljudi u zreloj dobi štede i ulažu kako bi stvorili zalihe koje će trošiti u starijoj dobi. Grafikon 2 je pokazao da među ljudima s višim dohocima prevladavaju zaposleni, a u skupinama s nižim dohocima umirovljenici. Dakle, gornje decilne skupine relativno manje troše, a više štede (stvaraju zalihe), dok je kod donjih decilnih skupina obrnuto (troše prethodno stvorene zalihe).

4. DALJNJE ISTRAŽIVANJE

Pouzdanost rezultata o raspodjeli poreznog opterećenja uvjetovana je ispravnošću pretpostavki o incidenciji poreza, mogućnostima modela za izračun poreza, te toč-

¹⁰ Doprinosi i porez na dohodak predstavljaju 35% bruto dohotka za osobe iz DS10, a tek 6% bruto dohotka osoba iz DS1.

nošću podataka o dohocima i izdacima kućanstava (neka ograničenja vezana uz podatke navedena su u Prilogu 2).

Uz već korištene metodologije i izvore podataka, u nastavku istraživanja bit će primijenjene i neke druge, radi dobivanja još potpunije slike raspodjele poreznog opterećenja, ali i koristi građana od javne potrošnje (usluga, novčanih naknada, subvencija). Naime, kao što se porezno opterećenje razlikuje od osobe do osobe, tako se razlikuju i koristi od javne potrošnje.

PRILOG I: PRETPOSTAVKE O INCIDENCIJI POREZA

Porezi utječu na količine i cijene dobara (proizvoda i proizvodnih faktora), a posredno i na dohotke, potrošnju i općenito na životni standard pojedinaca. Porezno opterećenje ili porezni teret je smanjenje životnog standarda pojedinca uzrokovano porezima. *Porezna incidencija* je dio ekonomije koji proučava veličinu i raspodjelu poreznog opterećenja.¹¹

Istraživači uobičajeno primjenjuju određene pretpostavke o incidenciji različitih poreza, zasnovane na teoretskim i empirijskim istraživanjima. Ako je *potražnja* nekog dobra “potpuno neelastična”, uvođenjem poreza ne mijenja se količina prodaje, ali cijena koju plaćaju kupci (tržišna cijena) raste za iznos poreza po jedinici dobra. Prihod prodavatelja po jedinici dobra ostaje isti, a cjelokupni porezni teret se “prevaljuje” na kupce. Ta se pretpostavka o “potpuno neelastičnoj potražnji” koristi u procjeni tereta trošarina, pa se kaže da cjelokupan teret trošarina na kavu, cigarete ili benzin snose kupci.

¹¹ Iz opsežne literature o poreznoj incidenciji mogu se izdvojiti Kesselman i Cheung (2004), Ruggeri, Van Wart i Howard (1996) i Entin (2004).

Ako je *ponuda* dobra “potpuno neelastična”, novi porez neće utjecati na količinu prodaje ni na cijenu koju plaćaju kupci (tržišnu cijenu). No, prihod prodavatelja po jedinici dobra smanjuje se za iznos poreza, što znači da na njih pada cjelokupan teret poreza.¹² Pretpostavka o “potpuno neelastičnoj ponudi” primjenjuje se u procjeni tereta poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje. Tako cjelokupni teret poreza na dohodak snose primatelji dohotka, a puni teret doprinosa snose posloprimci – pa i onog dijela doprinosa za koji su kao zakonski obveznici imenovani poslodavci.

Upotreba takvih pojednostavljenih pretpostavki itekako olakšava istraživanje, ali treba biti svjestan i ograničenja koja one donose. Zanimaju se posebni uvjeti na različitim tržištima i njihovo međudjelovanje. Pretpostavlja se da porezi *ne umanjuju ponudu* proizvoda i proizvodnih faktora, već samo dohotke i mogućnosti potrošnje pojedinih sudionika.¹³

PRILOG 2: OGRANIČENJA ANALIZE

Od ukupno 105 mlrd. kuna stvarno prikupljenih prihoda od poreza obuhvaćenih analizom, MSM je na temelju APK-a evidentirao 67 mlrd. kuna (bez RTV-pristojbe). Nekoliko je razloga nepotpune pokrivenosti:

- MSM izračunava trošarine samo za izdatke koji se mogu izravno povezati s osobnom potrošnjom kućanstava. Naprimjer, kod trošarine na naftne derivate izračunava se samo dio koji proizlazi iz kupnje benzina za osobne automobile kućanstava. No, građani snose teret te troša-

¹² Potražnja se naziva “neelastičnom” kada na velike promjene cijene dobra kupci reagiraju malim relativnim promjenama potražene količine. Ponuda je “neelastična” ako na velike promjene cijene dobra prodavatelji reagiraju malim relativnim promjenama ponuđene količine.
¹³ Međutim, u stvarnosti porezi utječu na proizvodnju i zaposlenost. Naprimjer, povećanje trošarine na osobna plovila izazvalo je ogromni pad prodaje i proizvodnje (vidjeti Urban, 2009. i Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama zakona o posebnim porezima na osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove (<http://www.vlada.hr/hr/content/download/118405/1701089/file/38-03.pdf>)).

rine i posredno, i to za benzin koji koristi gospodarstvo u proizvodnji dobara, ali taj dio tereta model ne imputira. Kod trošarina na pivo i alkoholna pića model pokriva samo dio potrošnje “kod kuće”, a izostavlja dio potrošen u okviru ugostiteljskih usluga (koje su agregatna stavka u APK-u).

- Izdaci za nabavu nekih dobara (primjerice, na osobne automobile, cigarete i alkohol) i dohoci osoba iz određenih dohodovnih skupina (posebice onih s najnižim i najvišim dohocima) podcijenjeni su u APK-u. Zbog toga je podcijenjen teret doprinosa i poreza na dohodak s prirezom, te trošarina i PDV-a na spomenuta dobra.
- Dio tereta PDV-a i trošarina podnijeli su turisti i ostali gosti iz inozemstva, a dio država nabavom roba i usluga.

LITERATURA

Entin, S., 2004. “Tax Incidence, Tax Burden, and Tax Shifting: Who Really Pays the Tax?”. *Center for Data Analysis Report*, No. 04-12.

Kesner-Škreb, M. i Kuliš, D., 2010. *Porezni vodič za građane*. Zagreb: Institut za javne financije; Zaklada Friedrich Ebert.

Kesner-Škreb, M. i Madžarević-Šujster, S., 2003. “Tko u Hrvatskoj plaća porez na dohodak?” *Newsletter*, br. 9. Zagreb: Institut za javne financije.

Kesselman, J. R. i Cheung, R., 2004. “Tax Incidence, Progressivity, and Inequality in Canada”. *Canadian Tax Journal / Revue fiscale canadienne*, 52 (3), 709-789.

Ruggeri, G. C., Van Wart, D. i Howard, R., 1996. *The government as Robin Hood: exploring the myth*. Ottawa: School of Policy Studies, Queen’s University.

Urban, I., 2006. “Što porez na dohodak u Hrvatskoj čini progresivnim?” *Newsletter*, br. 23. Zagreb: Institut za javne financije.

Urban, I., 2009. “Neka obilježja 'poreza na barke’”. *Newsletter*, br. 45. Zagreb: Institut za javne financije.