

**Komparativna analiza nestandardnih olakšica poreza na dohodak
u Europskoj uniji i regiji**

JEL: H24

prof. dr. sc. Helena Blažić
Sveučilište u Rijeci
Ekonomski fakultet
Ivana Filipovića 4
51000 Rijeka
tel:--385 51 355 150
faks: :--385 51 212 268
helena@efri.hr

doc. dr. sc. Saša Drezgić
Sveučilište u Rijeci
Ekonomski fakultet
Ivana Filipovića 4
51000 Rijeka
tel:--385 51 355 150
faks: :--385 51 212 268
sdrezgic@efri.hr

Sažetak

Rad uspoređuje nestandardne porezne olakšice poreza na dohodak u razdoblju 2006-2011 i to posebno za stare članice EU, te posebno za neke nove članice EU i države regije.

Unatoč pretežito negativnom stavu porezne teorije (i politike), ove olakšice još uvijek igraju vrlo značajnu ulogu i vrlo su prisutne u suvremenim sustavima poreza na dohodak. To posebice vrijedi za razvijene ekonomije, odnosno u ovom radu analizirane stare članice EU, koje su u promatranom razdoblju izgleda čak i povećale ove olakšice. Za razliku od njih analizirane nove članice i države regije, koje su imale manje razvijen sustav ovih olakšice, znatnije su smanjile broj olakšica, tako da velik broj njih uopće nema nestandardnih olakšica.

Hrvatska je od uvođenja novog sustava poreza na dohodak (1994) prošla put od njihovog potpunog neuključenja do uključenja gotovo svih nestandardnih olakšica i natrag.

Ključne riječi: nestandardne porezne olakšice, porez na dohodak, Europska Unija, Hrvatska

1. Uvod

Pojam poreznih izdataka izuzetno je složen. Oni se u principu odnose na „svaku stavku u okviru postojećih poreznih oblika koja donosi gubitak prihoda državnog proračuna zato što umanjuje poreznu osnovicu ili poreznu obvezu“ (Bratić, 2006a, str. 103). Iako se na prvi pogled čini da se radi o najširoj mogućoj definiciji poreznih izdataka, ukoliko se pod „umanjenjima“ misli na ona od službeno definirane porezne osnovice, tu se preskače velik dio izdataka. Radi se prije svega o različitim dohocima/prihodima izuzetim od oporezivanja (Bratić, 2006b, str. 195, te npr. OECD, 2010b). Naime „poreznim izdacima u najširem smislu smatraju se svi ustupci koji izlaze izvan okvira postojećih poreznih pravila ili poreznih mjerila“ (OECD, 2006, str. 9). Dok bi se pod pravilima još moglo misliti i na tekuće porezne propise, izraz „mjerila“ (prijevod prema Bratić, 2006, str. 195)“ ukazuje na adekvatan kriterij porezne osnovice. Tu se postavlja i pitanje je li kriterij „sveobuhvatne osnovice“ onaj dohodovnog ili potrošnog tipa (npr. OECD, 2010, str. 17, 45; Carroll, Joulfaian and Mackie, 2011). Navedeni problem i ostali problemi određivanja pravog „benchmarka“ poreznih izdataka i adekvatnog definiranja i mjerenja poreznih izdataka, ne samo da dodatno usložnjava koncept poreznih izdataka, već i gotovo onemogućava njihovu usporedbu među zemljama odnosno čini je vrlo uvjetnom (OECD, 2006; OECD, 2010a, Str. 40-53 i Annex A; OECD, 2010b, Altshuler and Dietz, 2011).

Ipak kritika poreznih izdataka, ne samo zbog negativnog fiskalnog učinka per se, već i njihove neefikasnosti (shvaćene ne samo u smislu remećenja „neutralnosti“, već i u smislu usporedbe izgubljenih poreznih prihoda i njihovih efekata/koristi), te poremećaja horizontalne i vertikalne pravednosti, složenosti i netransparentnosti najčešće je vezana za porezne olakšice i to nestandardne porezne olakšice. Takve bi se olakšice mogle smatrati poreznim rashodima u užem odnosno najužem smislu. Radi se, kao što je poznato, o olakšicama vezanim za konkretne izdatke poreznih obveznika.

Još je porezna reforma iz osamdesetih godina prošlog stoljeća zahtijevala ograničavanje odnosno ukidanje poreznih olakšica kod različitih poreznih oblika. Navedeno se prije svega odnosilo na porez na dohodak, te posebno na njegove nestandardne olakšice. Navedena se ideja „širenja osnovice“ automatski primijenila i na porezne reforme tranzicijskih zemalja. Zajedno s zahtjevom za sniženjem poreznih stopa, moglo bi se slobodno ustvrditi da predstavljaju svojevrsnu mantru suvremenih

javnih financija, posebice preporuka u vezi porezne politike. Stoga niti ne čudi da jedna od najnovijih edicija Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj („Organization for economic cooperation and development“ - OECD-a) (OECD, 2010a) nosi upravo naziv „Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation.“ Ovi su se zahtjevi posebice obnovili odnosno intenzivirali povezano s ekonomskom i financijskom krizom i rezultirajućom fiskalnom konsolidacijom. Ukinuće nestandardnih olakšica smatra se ne samo sredstvom fiskalne konsolidacije, već i poticanja ekonomskog rasta, kako izravno zbog svih njihovih nedostataka, tako i neizravno – kroz otvaranje prostora za smanjenje poreznih stopa poreza na dohodak (OECD, 2010a).

Stoga se u ovom radu, usporedbom predkrizne 2006. godine i najnovijih podataka (kraj 2011 godine) želi dati odgovor na pitanje koliko su ovi opetovani zahtjevi, posebno aktualizirani u ovom kriznom (i „postkriznom“?) razdoblju, uistinu utjecali na porezne sustave. Usporedba nestandardnih olakšica poreza na dohodak provedena je usporedno za stare članice Europske Unije (EU), te nove članice (osim baltičkih zemalja, Malte i Cipra) i države regije, naravno uz osvrt na RH. Kvantitativna analiza nestandardnih olakšica poreza na dohodak (u okviru analize poreznih izdataka odnosno izgubljenih poreznih prihoda) provedena je u nekoliko navrata za pojedine države članice OECD-a (OECD, 2006; OECD, 2010a, str. 54-56 i Annex A; OECD, 2010b), kao i za RH (Bratić, Urban 2006).

Istraživanje je usredotočeno na usporednu analizu nestandardnih olakšica, a ne na njihovu teorijsku opravdanost odnosno različite učinke efikasnosti (neutralnost, troškovna efektivnost, troškovi poreznih obveznika i poreznih vlasti), pravednosti (horizontalne, vertikalne) i fiskalne učinke.

U prvom se dijelu rada sukladno standardnoj metodologiji OECD-a ukratko definiraju ne samo standardne i nestandardne olakšice, već i granični slučajevi i njihova klasifikacija. Time se sužavajući porezne rashode na njihov „najuži“ koncept daje i kratka metodologija analize tj. okvir za analizu, gdje se i sam pojam nestandardnih olakšica dodatnu suzuje. Nakon navedenoga slijedi usporedna analiza nestandardnih olakšica 2006-2011 najprije za stare članice EU, a potom za neke nove i zemlje regije uz ukazivanje razlika. Rad se završava dodatnim osvrtom na RH, s obzirom na brojne fundamentalne promjene sustava nestandardnih olakšica.

2. Okvir za analizu

Kao što je uvodno istaknuto analiza će se odnositi isključivo na nestandardne olakšice. Te su olakšice ovisne o visini dokumentirano dokazanih konkretnih izdataka/ulaganja poreznog obveznika, koji su objekt olakšice. Za razliku od njih standardne olakšice obično nisu ovisne o konkretnim izdacima poreznog obveznika za konkretnu svrhu i automatski su na raspolaganju svim poreznim obveznicima koji ispunjavaju određene uvjete (npr. osnovna olakšica za svakog poreznog obveznika, bračne olakšice i olakšice za djecu, olakšice za starije osobe i invalide).

Tipične nestandardne olakšice su npr. razni dobrovoljni doprinosi odnosno premije osiguranja, donacije (humanitarna/dobrotvorna davanja), konkretni zdravstveni troškovi (premije zdravstvenog osiguranja su već spomenute ispred), razne pasivne kamate (kamate za kredite koje porezni obveznici imaju zbog raznih investicije; prije svega su tu najzastupljenije hipotekarne kamate).

Granični slučajevi obuhvaćaju olakšice za čuvanje djece, za obavezne doprinose za socijalno osiguranje, te eventualno (ostale) troškove u vezi s radnim odnosom (dohotkom od nesamostalnog rada). Najčešće se i ovakve olakšice smatraju standardnima, te su tako tretirane i u ovoj analizi tj. nisu obuhvaćene analizom. Konkretno, i OECD npr. u svojoj redovitoj godišnjoj ediciji „Taxing Wages“ prilikom izračuna poreznog opterećenja prosječnog zaposlenog uključuje olakšicu za obvezne doprinose za socijalno osiguranje u izračun tj. smatra je standardnom olakšicom. Olakšica za troškove čuvanja kuće i djece je u biti svojevrsna olakšica za zaposlenog bračnog druga (kao pandan olakšici za nezaposlenog bračnog druga). No, prije svega, ovakvi su troškovi uvjetovani i konkretnim statusom (zaposlenošću) drugog bračnog druga, te konkretnom obiteljskom situacijom (djecom odnosno brojem djece), te se stoga relevantne olakšice smatraju standardnom olakšicom i nisu uključene u analizu. S obzirom da je i alimentacija uvjetovana postojanjem djece, kao i odgovarajućom (ne)bračnom situacijom, i njena se deduktibilnost smatra standardnom olakšicom. Kod troškova koji su povezani s radnim odnosom (dohotkom od nesamostalnog rada), već je naglašeno da se olakšica za obvezne doprinose tretira kao standardna olakšica. Isto vrijedi i za različite paušalne olakšice za dohodak od nesamostalnog rada, te za olakšice koje kombiniraju ostvarenje dohotka od nesamostalnog rada (svojevrsni „status“) i obiteljsku situaciju – djecu kao što je npr. porezni kredit za zarađeni dohodak („earned income tax credit“), koji se može vezati i za postojanje djece.

Konačno, troškovi putovanja na posao su tretirani kao nestandardna olakšica, iako su uvjetovani radnim mjestom (postoji mogućnost supstitucije preseljenjem).

Odbitak troškova vezanih uz ostvarenje nekog dohotka se u pravilu ne tretira kao olakšica jer se radi o u teoriji javnih financija poznatom slučaju objektivnog neto načela¹. U širem se smislu može reći da se od ovoga odstupilo vezano za troškove nesamostalnog rada koje snosi sam posloprimac, a nisu izravno povezani s obračunom plaće. Konkretno, nestandardnom se olakšicom smatraju troškovi putovanja na posao, uvažavajući već gore navedeno tj. različite moguće načine izbjegavanja ovih troškova odnosno činjenicu da ti troškovi variraju ovisno o osobnim okolnostima (mjesto stanovanja). Što se tiče ostalih troškova u vezi posla (nesamostalnog rada) olakšice za njih su tretirane ovisno o tome jesu li dane paušalno (standardne olakšice) ili su vezane za stvarne konkretne troškove odnosno izuzetno visoke troškove (nestandardna olakšica, koja se ne daje često i stoga je kasnije tablično svrstana u rubriku „ostale olakšice“). Drugi izuzetak su obuhvaćene pasivne kamate. One su trošak vezan uz ostvarenje dohotka, iako na prvi pogled kod najčešće od ovih olakšica – one za hipotekarne kamate to ne izgleda tako. No, ne smije se smetnuti s uma da se u slučaju vlastite nekretnine radi o imputiranom dohotku od boravka u vlastitome domu. Najčešće neoporezivanje ovakvog dohotka upravo ovdje pobija objektivno neto načelo, temeljem čega se ove olakšice u pravilu ubrajaju u nestandardne olakšice. Nešto je manje utemeljenje kod olakšica gdje je takav dohodak oporezovan (npr. od vrijednosnih papira), no tu se može istaknuti da se ne radi o nužnome trošku stjecanja dohotka.

Neke države odobravaju i olakšice za pojedine oblike štednje odnosno investiranja. Zajedno s već spomenutim olakšicama za obveznu i dobrovoljnu mirovinsku štednju i životno osiguranje, sve ove olakšice zajedno se ne bi smatrale poreznim olakšicama uopće, ukoliko se kao kriterij uzme potrošni koncept u svom izvornom (standardnom) obliku tj. kao porez na dohodak umanjen za štednju. Ovdje se, naravno, analitički okvir temeljio na klasičnom dohodovnom konceptu. Polazeći opet od ovog istog koncepta, olakšicama odnosno poreznim izdacima bi se trebalo smatrati i neoporezivanje velike većine dohodaka od kapitala, posebice u novim članicama EU i državama regije, što analizu opet vraća na uvodne metodološke

¹ Isto se tako u ovoj analizi ne obuhvaćaju specifične olakšice dane poduzetnicima koji su oporezovani porezom na dohodak (adekvatno našim obrtnicima i slobodnim zanimanjima).

rasprave. Njih se odlučilo izbjeći uključanjem samo nestandardnim olakšica u užem smislu u analizu.

Vidljivo je da je temeljem gornjeg definiranja okvir za analizu poreznih izdataka dodatno dosta sužen, s obzirom da su čak i granični slučajevi većinom smatrani svojevrsnim standardnim olakšicama, te stoga isključeni iz analize. Isto su tako isključene sve olakšice / porezni izdaci u širem smislu (neoporezivanje dohodaka od kapitala).

3. Usporedna analiza nestandardnih olakšicama u dosadašnjim članicama EU (2006-2011)

Sukladno navedenom teorijskom okviru usporedna analiza obuhvaća slijedeće nestandardne olakšice:

- a. Olakšicu za dobrovoljne doprinose za mirovinsko osiguranje, bez obzira jesu li uplaćeni privatnim ili javnim shemama osiguranja;
- b. Olakšicu za premije životnog osiguranja, kao njenu logičnu komplementarnu olakšicu;
- c. Olakšicu za zdravstvene troškove, gdje se uključuju i dobrovoljni doprinosi za zdravstveno osiguranje, koji su ne samo logična nadopuna ove olakšice, već i slijeda prethodne dvije;
- d. Olakšicu za troškove putovanja na posao, koja je granični slučaj, s obzirom da se radi o troškovima nesamostalnog rada, ali koji ipak nisu zadani samim radnim statusom; u analizu je ubačena i njena supstitucija olakšicom za troškove preseljenja;
- e. Olakšicu za dobrotvorna davanja/doprinosne odnosno humanitarne donacije, koja je definitivno jedna od u praksi najčešćih i teorijski možda najutemeljenijih olakšica;
- f. Olakšicu za pasivne kamate, iako je svojevrsni trošak ostvarenja dohotka (pod dohotkom se misli i na onaj od imputirane najamnine);
- g. Ostale olakšice, koje nikako ne obuhvaćaju prethodno definirane granične slučajeve koji se ipak smatraju standardnim olakšicama, već prvenstveno olakšice za različite druge konkretne izdatke (npr. obrazovanje, investicije).

U nastavku je prikazana usporedba stanja i promjena (2006. godine u usporedbi s krajem 2011. godine) nestandardnih olakšica za razvijene države – stare članice EU u tablicama 1 i 2.

Tablica 1 prikazuje stanje nestandardnih poreznih olakšica u starim članicama EU krajem 2011, s istaknutim promjenama i novim olakšicama, što je analizirano kasnije - nakon prezentacije tablice 2.

Tablica 1. Nestandardne olakšice u starim članicama EU-a u 2011.

	Dobrov. doprinosi za mir. osigur.	Premije životnog osiguranja	Zdravstveni troškovi	Troškovi putovanja na posao	Dona-cije	Pasivne kamate	Ostalo
Austrija	-	PO(G) p.u.	O za izuzetno visoke troškove (VD)	FK+O za veće udaljenosti (O ovisi o veličini puta)	PO(G) VD	PO(G) p.u.	PO(G) za novoizdane dionice p.u., O za izuzetno visoke obrazovne troškove (VD), FO za školovanje djeteta izvan mjesta stanovanja
Belgija	DK(G)	DK(G)	-	-	FO	PO – hipotekame za vlastiti dom (G)	DK za kupnje dionica (G) od strane zaposlenih, DK (G) za otplatu hipotekamog kredita, DK za uštedu energije kod gradnje/održavanja/kupnje stana, DK (G) za el. automobile i obveznice (<i>venture capital</i>)
Danska	PO(G)	PO	-	PO	PO(G) donja i G	DO(G)	DO (iznad donje G) za troškove povezane s poslom
Finska	PO(G)	-	Vidi zadnju kolonu	PO(G) donja i donja	O(G) donja i G za visoko obrazov.	PO	PO(G) za «smanjenje sposobnosti plaćanja poreza» (bolest, nezaposlenost, uzdržavanje); FO za iznajmljeni stan zbog udaljenog radnog mjesta, DK (G) za održavanje nekretnina,
Francuska – samo „najvažnije“ olakš.	PO(G) VD	-	-	PO troškovi preseljenja	DK (G;VD)	DK(G) za vlastiti dom > kod ušteda energije	PO za direktne investicije u francuske kolonije, PO(G) za članarine u udrugama, DK(G) za ulaganja u dionice MSP-a i inovativnih ih inv. fondova, DK(G) za kućanske uređaje koji štede energiju, FK za troškove obrazovanja djece (visina ovisi o vrsti obrazovne institucije)
Njemačka	DO(G)	DO(G)	PO (donja G)	FO prema km (G) ili PO; PO i za troškove preseljenja	PO (G) ili (G,VD) ovisi o vrsti don., DK za don.pol. strank..	PO ili FO	PO (G) za studij ili prvo stručno obrazovanje, PO za crkveni porez, FO za troškove stručnog obrazovanja djece,
Grčka	-	PO(G)	DK (G)	-	PO(G, VD za neke)	DK za hip. kamate (G s obzirom na broj m ²)	DK (G) za podstanare, DK (G) za troškove obrazovanja por. obveznika i djece, DK (G) za ulaganja u inv.dioničke fondove grčkih dionica, DK (G) za ek. prihvatljivije izvore energije kućanstava
Italija	PO(G)	DK (G)	DK(G donja), PO za troškove pomoći invalidu, DK(G) za dobr. zdr. osig	-	PO(G), DO/PO (G)	DK (G) za hipot. kte na vlastiti dom	DK (G) za troškove obrazovanja, DK (G) za agenta za nekretnine, DK(G) (VD) za niske dohotke, DK (G) za troškove obnavljanja doma
Luksemburg	PO(G, ovisi o godinama života)	PO(G)	PO (donja G,VD), PO (G) za dobr. zdr. osig PO(donjaG, VD) za troškove pomoći	FO (prema km-G)	PO(G/G, VD)	PO (G) osim hipotekar.	PO (G) za troškove obrazovanja djece, PO (G) za stambenu štednju, PO (G) za premije osig. od štetnog događaja

Nizozemska	PO	-	invalidu PO (G donja)	FO (prema km-G)	PO (G i G donja ili G, VD)	PO hip. kte. vlastiti dom	PO za troškove obrazovanja
Portugal	DK (G prema starosti + VD)		DK (G, VD) i za zdravstveno osiguranje	-	DK (G, VD)	DK (G, VD) hip.kte	DK (G, VD) za troškove obrazovanja, DK (G, VD) za najamninu, DK (G, VD) za inv. u opremu na obnovljivu energiju : 150% O za sindikalne članarine (G, VD), DK (G, VD) za ulaganja u drž. obvl.
Španjolska	PO (G)	PO	-	Veća paušalna olakšica za plaću, ako je radno mjesto u drugom gradu	DK	Vidi zadnji stupac	DK (G) za troškove kupnje/održ. stana, PO za članarine sindikatu i prof. udrugama, PO za različite oblike osiguranja
Švedska	PO	-	-	PO i PO za preseljenje	-	PO	PO (G donja) za administrativni troškove povezane s stjecanjem dohoda od kapitala, DO (G) za usluge izgradnje i održavanja doma
Velika Britanija	PO (G)	-	-	-	PO	PO za kredite i vlasničke udjele	PO za troškove povezane s poslom, PO za troškove obrazovanja; PO (G) za štedne račune, O za inv. u dionice kvalificiranih kompanija ili inv. fondove

Legenda:

O – odbitak (od porezne osnovice); FO – fiksni odbitak; DO - djelomični odbitak; PO – potpuni odbitak

K – porezni kredit (odbitak od porezne obveze); F - fiksni, D - djelomični (dio troškova); % kredit kao postotak dohotka; «non wastable» - kredit se ne gubi ako je veći od porezne obveze (razlika se isplaćuje kao transfer)

G – postojanje gornje granice za olakšice (iznad te granice olakšica se ne priznaje)

---(VD) – oznaka za povezanost (1) olakšice ili (2) gornje granice s visinom dohotka, u prvom slučaju (1) obrnuta proporcionalnost (manji dohodak, veća olakšica), u drugom (2) gornja granica određena postotkom dohotka

p.u. – postupno ukidanje (phasing out) – olakšica se postepeno ukida s rastom dohotka

Crno osjenčano i bijelim slovima označene nove olakšice 2011 u odnosu na 2006. bijelim slovima označeni i novi elementi promijenjenih olakšica – vidi ispod

Sivo osjenčano označene promijenjene olakšice 2011 u odnosu na 2006, dakle olakšice koje i dalje postoje, ali su se modificirale

Izvor: IBFD, 2006 i 2011 (obradili autori)

Vidljivo je da razvijeni porezni sustavi i dalje koriste široku paletu nestandardnih olakšica. Prije osamdesetih je ova upotreba bila i šira i velikodušnija, no reformski procesi s kraja osamdesetih godina zalagali su se za ograničenje i ukinuće nekih, odnosno svih nestandardnih olakšica. Navedeno je vidljivo, primjerice, i u zalaganjima za model *flat taxa* ili realiziranom modelu dualnog poreza na dohodak (potonje se odražava u ograničenosti olakšica u Švedskoj), a posebno je došlo do izražaja i u Velikoj Britaniji, gdje su među svim državama «stare Europe» zahtjevi o uvođenju *flat taxa* bili možda najglasniji.

Gotovo sve države odobravaju olakšicu za dobrovoljne doprinose (premije) za mirovinsko osiguranje dok ih puno manji broj odobrava olakšicu za premije životnog osiguranja. No, zanimljivo je da svaka država odobrava barem jednu od ovih olakšica. Ukoliko se odobravaju obje, tehnika je ista (s izuzetkom Italije). U pravilu se odobravaju kao odbitak, što je logično (s obzirom na analogiju dobrovoljnih

mirovinskih doprinosa s obveznicama, te sličnost životnog osiguranja s prvima). Samo Belgija, djelomično Italija i Portugal, koji je u potpunosti prešao na tehniku poreznog kredita, odobravaju ove dvije olakšice kao porezni kredit. Nadalje, ove su olakšice gotovo u pravilu ograničene gornjom granicom kako bi se spriječio fiskalni odljev i ublažili njihovi negativni učinci na vertikalnu pravednost.

Većina država ima i olakšicu za zdravstvene troškove i često je izravno ili neizravno (ako se daje samo za visoke troškove ovog tipa) uzeta u obzir i njena donja granica. Slično kao i prije, neke je zemlje (Grčka, Italija i Portugal) daju kao porezni kredit, što nije skladu sa subjektivnim neto načelom (temeljem ove olakšice), ali odražava njen socijalni karakter. Ova se olakšica ne supstituira olakšicom za dobrovoljno zdravstveno osiguranje, već neke zemlje koje odobravaju jednu, odobravaju i drugu olakšicu.

Puno država ima olakšicu za troškove putovanja na posao koja najčešće ovisi (njeno samo davanja odnosno njena visina) o dužini puta. Francuska umjesto nje odobrava olakšicu za troškove preseljenja, dok Švedska i Njemačka odobravaju obje olakšice. U pravilu su ove olakšice odbitak od osnovice, što je i logično s obzirom da se radi o objektivnom neto načelu, tj. trošku stjecanja dohotka.

Velika većina zemalja odobrava i olakšicu za dobrotvorna davanja, za koju bi se istinski moglo reći da je najopravdanija. Većina zemalja je očito prihvatila da je ova olakšica efikasnija ako se odobrava kao odbitak od osnovice. Portugal je, naravno, odobrava kao porezni kredit, ali i Španjolska i Francuska.

Olakšicu za pasivne kamate imaju sve zemlje, što se može objasniti njenim objektivnim neto načelom. Većina je zemalja daje kao odbitak od osnovice, no čak petero njih kao porezni kredit (slučajevi hipotekarne kamate), što nikako nije usklađeno s objektivnim neto načelom. No, navedenim se ukazuje na socijalne ciljeve olakšice za hipotekarne kamate, koja je i najčešća od ovih oblika olakšice, ukoliko se olakšica reducira na samo neke kamate.

Od ostalih olakšica treba istaknuti olakšicu za troškove obrazovanja, te olakšice vezane uz konkretne izdatke u vezi posla (nesamostalnog rada, plaće). Moglo bi se konstatirati da obje olakšice, zajedno s onom za troškove putovanja na posao, predstavljaju svojevrsne olakšice povezane s radnim mjestom u širem smislu odnosno širu primjenu objektivnog neto načela. No, pojedine države odobravaju i olakšice (u pravilu kao odbitke od osnovice) za različite pojedine oblike štednje odnosno investiranja. Zajedno s već spomenutim olakšicama za obveznu i dobrovoljnu

mirovinsku štednju i životno osiguranje, sve se ove olakšice zajedno ne bi smatrale poreznim olakšicama uopće, ukoliko se kao kriterij uzme potrošni koncept u svom izvornom (standardnom) obliku tj. kao porez na dohodak umanjen za štednju. Ovdje se, naravno, analitički okvir temeljio na klasičnom dohodovnom konceptu. Polazeći opet od ovog istog koncepta, olakšicama odnosno poreznim izdacima bi se trebalo smatrati i neoporezivanje velike većine dohodaka od kapitala, posebice u novim članicama EU i državama regije, što analizu opet vraća na uvodne metodološke rasprave. Njih se odlučilo izbjeći uključanjem samo nestandardnih olakšica u užem smislu u analizu.

Analiza promjena nestandardnih olakšica poreza na dohodak u razdoblju 2006-2011, što bi trebalo odražavati i aktualizirane zahtjeve za širenjem porezne osnovice (ukinuće/ograničenje olakšica), temelji se na usporedbi promjena odnosno novih olakšica tablice 1 i podacima tablice 2. Tablica 2 prikazuje ukinute nestandardne olakšice (s obzirom na 2006) odnosno prethodno stanje modificiranih olakšica.

Tablica 2. Nestandardne olakšice u starim članicama EU-a koje su ukinute (postojale 2006, a 2011 ih više nema) i promijenjene olakšice (olakšice iz 2006 koje su modificirane 2011) ^a

	Dobrov. doprinosi za mir. osigur.	Premije životnog osiguranja	Zdravstveni troškovi	Troškovi putovanja na posao	Donacije	Pasivne kamate	Ostalo
Belgija					DO (80%)		
Finska							PO za sindikalne članarine
Francuska	PO(G)					PO(G) za inv. u nekotirane kompanije	PO(G) za gubitke na određenim dionicama,
Nizozemska			PO(G donja ili G, VD)-uključeni dopr. za zdravstveno osiguranje				
Portugal		DK(G)					DK(G) za amortizaciju, DK(G) za inv. u kompjutere; 150% O za sindikalne članarine (G,VD)
Španjolska		PO(G)		PO - zamijenjeno većom paušalnom olakšicom za dohotke od rada			
Švedska	PO(G)			PO(G donja)			

Legenda: Vidi tablicu 1 (zaključno s „p.u.“)

^aStara verzija promijenjenih olakšica osjenčana

Izvor: IBFD, 2006 i IBFD, 2011 (obradili autori sukladno Blažić, 2006, str. 153-154)

Usporedbom tablice 1 i tablice 2 prije svega upada u oči zaključak da nikako nije došlo do značajnijeg trenda širenja porezne osnovice, naime definitivno nije došlo do značajnijeg ukidanja olakšica. Štoviše, broj novouvedenih olakšica premašuje onaj ukinutih (naravno to ne implicira istosmjernu kvantitativnu pokazatelj, koji nisu obuhvaćeni ovom analizom). Modifikacije u olakšicama (osjenčana područja) ukazuju na njihovo ograničavanje (širenje osnovice), što se vidi npr. u uvođenju gornje granice olakšice ili fiksnog odbitka umjesto (dijela) stvarnog, no ima i modifikacija u suprotnome smjeru. Modifikacije nisu izrazito brojne, niti sve usmjerene u pravcu širenja osnovice. No, mora se napomenuti da nisu uspoređivani kvantitativni podaci (npr. visine granica kod olakšica i slično) koji bi možda mogli uputiti na dodatno širenje osnovice (npr. smanjenje gornjih granica kod olakšica, povećanje postotka djelomičnih odbitaka i sl.), što i nije bilo moguće jer korištena baza često ne sadržava takve detaljne podatke za sve promatrane zemlje².

Nadalje, prikazane tablice ne pokrivaju cijelo promatrano razdoblje, već samo dotične godine (2006 odnosno 2011). Tako i usporedba dviju tablica ne sadrži apsolutno sve promjene u navedenom razdoblju (jednim dijelom zbog neobuhvatnosti svih promjena u zemljama s puno olakšica – npr. Francuska i Njemačka, no drugim dijelom stoga što su se neke novouvedene olakšice u međuvremenu i povukle). Naime u drugoj polovici 2008 i 2009 s dolaskom ekonomske i financijske krize neke su stare (kao u manjoj mjeri i nove članice EU) reagirale na početku mjerama poticanja ekonomske aktivnosti kroz sniženje poreznog opterećenja. Najčešće su to bile mjere širenja porezne osnovice kroz povećanje različitih standardnih olakšica, prije svega osobnih i obiteljskih, te mjere sniženja stopa poreza na dohodak. No, takve su poticajne mjere rjeđe uključivale i neke nestandardne olakšice prije svega u području stanovanja odnosno investicija u vlastiti dom (European Commission 2009, str. 13-19 i 2010, str. 30-48). Naravno, naglašenije su u toj fazi bile različite olakšice za poslovne investicije i općenito poticanje gospodarske aktivnosti poslovnih subjekata dane kroz porez na dobit odnosno porez na dohodak poduzetnika (od samostalne djelatnosti), no potonje, kao što je već istaknuto, nisu predmet ove analize.

² Isto je tako moguće da se, iako se uspoređuju više nego usporedivi podaci iz istoga izvora koji su sistematizirani na isti način (IBFD, razlike u imenima edicija su samo tehničkog karaktera), zbog promjene u izvjestiteljima pojedinih zemalja podaci o pojedinim olakšicama samo drugačije (sažetije prikazuju), što može stvoriti krivi utisak o pojednostavljenju odnosno modifikaciji nekih olakšica.

I ova je mini analiza dokazala već poznatu činjenicu da je jednom uvedene olakšice teško ukinuti, bez obzira na već iznesene kritike³, čak i pod rastućim pritiskom fiskalne konsolidacije. Stoga se nameće ideja o njihovoj možebitnoj opravdanosti...

4. Usporedna analiza nestandardnih olakšicama u nekim novim članicama EU i zemljama regije (2006-2011)

Puno je lakše usporedno analizirati nestandardne olakšice novih članica EU (bez baltičkih zemalja, Malte i Cipra) i država regije (tablice 3 i 4), iz jednostavnog razloga što je sustav ovih olakšica standardno nerazvijen u ovim zemljama, posebno onima naše regije. Slično kao i kod starih članica EU analiza će se započeti prikazom današnjeg stanja (kraj 2011) nestandardnih poreznih olakšica u nekim novim članicama EU i državama regije (tablica 3).

Tablica 3: Nestandardne olakšice u nekim novim članicama EU-a i državama regije u 2011.

	Dobr. dopr. za mir. osigur.	Premije životnog osiguranja	Zdravstveni troškovi	Donacije	Pasivne kamate	Ostalo
Albanija	PO(G)	-	PO	-	PO za obrazovanje	-
Bugarska	PO(G,VD)	PO(G,VD)	PO(G,VD) za dobrov. zdr. osigur.	PO(G,VD)	PO(G) za hipotekarne kte mladih obitelji	PO(G) za dobrovoljno osig. od nezaposlenosti
BiH ^a (Fed.) (RS)	PO(G)	PO(G)	PO		PO hip. kte vlastiti dom	
Hrvatska	-	-	-	PO(G)	-	-
Crna Gora	-	-	-	-	-	-
Češka	PO(G donja i G)	PO(G)	-	PO(G donja i G,VD)	PO(G) hip. kte za vlastiti dom	FO za studente
Mađarska	Transfer umjesto DK	Transfer umjesto DK	Transfer umjesto DK za dobr. zdr. osigur.	-	-	-
Kosovo	-	-	-	-	-	-
Makedonija	-	-	-	-	-	-
Poljska	-	-	-	PO(G,VD),	-	PO(G) za troškove pristupa internetu
Rumunjska	PO(G)	-	-	-	-	PO za sindikalne članarine
Srbija	-	-	-	-	-	-
Slovačka	-	-	-	-	-	-
Slovenija	DO(G,VD i G obična)	-	-	-	-	FO za studente

Legenda: Vidi Tablicu 1

^aZa BiH nije moguća usporedba s 2006, jer u toj godini nisu bili na raspolaganju adekvatni podaci

Izvor: IBFD, 2006 i IBFD, 2011 (obradili autori)

³ Slično je ukazala i analiza za države OECD-a ističući ne samo da olakšice za štednju/ulaganja kao one u nekretnine (hipotekarne kamate) odnosno mirovinsku štednju perzistiraju već preko dvadeset godina, te da čak tijekom prošlog desetljeća jačaju...(OECD, 2010a, str. 66).

Već i letimičan pogled pokazuje puno slabiju zastupljenost olakšica u ovoj skupini država u odnosu na prethodnu. Crna Gora, Kosovo, Makedonija, Srbija, Slovačka, a nedavno i Mađarska, te naravno Hrvatska (s izuzetkom donacija) su u potpunosti prihvatile stavove o neefikasnosti i nepravедnosti poreznih olakšica. Pitanje je, je li nepostojanje nestandardnih olakšica rezultat tradicionalno nerazvijenih poreznih (i ekonomskih sustava) ovih zemalja, na što će detaljniji odgovor dati uvid u podatke tablice 4 ili, pak, dosljednijeg (za razliku od razvijenih zemalja) prihvaćanja suvremenih zahtjeva porezne politike. U svezi potonjega odmah se može povući poveznica s uvođenjem *flat tax* u ovim zemljama (za razliku od starih članica EU-a), a za koji je poznato da modelski isključuje nestandardne olakšice (iako u vezi navedenoga itekako ima odstupanja u praksi (Blažić, 2009)). U tom su kontekstu sve navedene zemlje (osim Hrvatske) zemlje *flat tax-a* (Srbija je, doduše, 2003. uvela no 2007. napustila *flat tax* godine).

Analizirajući preostale zemlje koje odobravaju nestandardne olakšice u usporedbi sa starim članicama EU čini se da je najviše porezno diskriminiran dohodak od nesamostalnog rada, jer niti jedna zemlja ne odobrava olakšicu za troškove putovanja na posao, niti olakšicu za stvarne troškove. No, ipak treba naglasiti napredak u vezi paušalne olakšice za dohodak od rada (koja ovim istraživanjem nije obuhvaćena jer se smatra standardnom olakšicom). Naime dok porezno priznati paušalni troškovi odnosno olakšice za dohodak od nesamostalnog rada za navedene zemlje nisu postojale 2006. godine (Blažić, 2006, str. 144-146), u međuvremenu su ih uvele i danas (2011) ih imaju Mađarska, Poljska i Rumunjska, dok Slovačka odobrava odbitak osnovne osobne olakšice samo za dohodak od nesamostalnog rada i samostalne djelatnosti, kao i porezni kredit za djecu samo za dohotke od rada iznad određenog iznosa (IBFD, 2012). Češka 2015 namjerava uvesti porezni kredit za dohodak od nesamostalnog rada (IBFD, 2012).

Slično kao i kod razvijenih zemalja, u pravilu se odobrava olakšica za dobrovoljne doprinose (premije) mirovinskog osiguranja, a nešto rjeđe životnoga. Gotovo sve države odobravaju olakšicu za donacije, dok ih nešto manje odobrava olakšicu za zdravstvene troškove. Zanimljivo je da je Mađarska, koja je u potpunosti ukinula sve nestandardne porezne olakšice, ipak gotovinskim transferima supstituirala olakšice koje se tiču dobrovoljnih doprinosa/premija mirovinskog, životnog i zdravstvenog osiguranja i koje su se davale kao djelomični porezni kredit, što kazuje na njihovo samo formalno ukinuće. Oko polovica ovih zemalja koje odobravaju

olakšice daju i olakšicu za pasivne kamate, od kojih se ističu hipotekarne. Neodobranje ove olakšice za ostale oblike investicija nije začudno, s obzirom na to da se dohoci od kapitala velikim dijelom ne oporezuju. Od ostalih olakšica treba istaknuti olakšice za studente.

Prije prijelaza na razmatranje promjena u olakšicama u navedenom vremenskom razdoblju zanimljivo je napomenuti da sve države koriste odbitak od osnovice i u pravilu limitiraju nestandardne olakšice, prije svega iz fiskalnih, ali i iz razloga vertikalne pravednosti.

Usporedbom podataka tablice 3 i tablice 4 stječe se uvid u promjene u poreznim olakšicama u razdoblju 2006-2011.

Tablica 4. Nestandardne olakšice u novim članicama EU-a i državama regije^a koje su ukinute (postojale 2006, a 2011 ih više nema) i promijenjene olakšice (olakšice iz 2006 koje su modificirane 2011^b)

	Dobr. dopr. za mir. osigur.	Premije životnog osiguranja	Zdravstveni troškovi	Donacije	Pasivne kamate	Ostalo
Hrvatska	PO(G)	PO(G)	PO(G) za dobr. zdr.av. osiguranje		PO(G) za hipotekame kredite	PO(G) za gradnju/održavanje/kupnju stana, PO(G) za podstanare
Mađarska	DK – od 06. transfer	DK(G) p.u. – od 06. transfer	DK(G) za dobrovo. zdravstveno. osig.–od 06. transfer	DK(G) p.u.	Vidi desno	DK(G) p.u. za obrazovanje (por. obv i djece) i kupnju kompjutera, DK(G) za otplate hipotek. kredita
Poljska				DK(G, VD)	PO(G) hip.kte.	
Rumunjska			PO(G) za zdr. doprin.			PO(G) za premije osiguranja vlastitog doma
Slovačka	PO(G)		-			PO(G) za dugoročnu štednju
Slovenija			PO(G,VD)	PO(G, VD)		PO(G, VD) za investicije u dugoročne vrijednosne papire i dionice, za kupnju i održavanje stana, za održavanje spomenika kulture, kupnju umjetnina, školarine i knjige

Legenda: Vidi tablicu 2

^aZa BiH nije moguća usporedba s 2006, jer u toj godini nisu bili na raspolaganju adekvatni podaci

^bStara verzija promijenjenih olakšica osjenčana

Izvor: IBFD, 2006 i IBFD, 2011 (obradili autori sukladno Blažić, 2006, str. 156)

Vidljivo je, da za razliku od situacije u razvijenim zemljama, ovdje broj ukinutih olakšica daleko premašuje one novouvedene. Jedino su Albanija, koja je prethodno imala potpuno nerazvijen sustav olakšica poreza na dohodak, i Bugarska išle u suprotnome smjeru na način da je prva uvela nove olakšice, a druga zadržala sve stare i uvela još jednu novu. Ostale su zemlje, na čelu sa Hrvatskom, većinom ukidale olakšice (kod Mađarske je to djelomice kompenzirano sustavom transfera koji su zamijenili porezni kredit). Tako je danas broj zemalja koje nemaju nestandardne olakšice veći nego 2006. godine kada se to odnosilo samo na Srbiju i Crnu Goru, te

Albaniju i Makedoniju. Navedeno se može velikim dijelom (iako ne u potpunosti) objasniti već spomenutim uvođenjem *flat tax*-a u ove zemlje. Nadalje, očito su ove zemlje ne samo odlučile dosljednije slijediti preporuke modernih javnih financija, već su u njima otpori interesnih skupina korisnika olakšica očito slabiji, odnosno porezna politika ima više manevarskog prostora. Ostaje otvoreno pitanje jesu li olakšice ukinute temeljem detaljnijih konkretnih provedenih analiza troškova i efekata pojedinih olakšica - njihove efikasnosti, te pravednosti ili su rezultat prije svega napora za fiskalnu konsolidaciju, praćenih i prihodno neutralizirajućim učincima sniženja stopa. No, očigledno je takva dilema izlišna odnosno nebitna (OECD, 2010a).

5. Nestandardne olakšice u Hrvatskoj

Situaciju u Hrvatskoj u vezi nestandardnih poreznih olakšica karakteriziraju opetovane radikalne izmjene. Umjesto detaljnije analize pojedinačnih olakšica prije svega s „cost-effectiveness“ aspekta, ali i procjene njihove opravdanosti s drugih aspekata, provodio se u pravilu globalni pristup. Tako su nestandardne olakšice u Hrvatskoj od uspostave suvremenog sustava oporezivanja dohotka (1994) prošle zanimljiv razvojni put, kojeg karakterizira „vrtanja u krugu“ ekstremnih rješenja.

Kao što je poznato, porezna reforma poreza na dohodak (i dobit) koja je stupila na snagu 1994. godine temeljila se na potrošnom konceptu i to tzv. „porezu na dohodak (i dobit) umanjenom za kamatu“ odnosno „alternativnom modelu“.⁴ Adekvatan alternativnom modelu oporezivanja potrošnje (kao i zahtjevima porezne reforme razvijenih zemalja s kraja osamdesetih koja se logično proširila i na tranzicijske ekonomije) bio je stav protiv ikakvih nestandardnih olakšica. Navedeno je u praksi doslovno provedeno.

Porezna reforma iz 2001. formalno je bila odmak od potrošnog koncepta prema dohodovnome.⁵ Iako to nije automatski trebalo implicirati pozitivan stav prema olakšicama, polako se uključivalo sve više i više olakšica tako da su u odnosu na sustave u razvijenim državama „nedostajale“ samo npr. nestandardne olakšice za troškove putovanja na posao, preseljenje, vlastito obrazovanje, rad kod kuće...

⁴ Za razliku od „standardnog“ modela potrošnog koncepta tj. „poreza na dohodak umanjenog za štednju“, čije je nadopuna „cash-flow“ porez na razini poduzeća.

⁵ No u biti je sustav iako hibridan, najvećim dijelom ostao u potrošnom konceptu i njegovom alternativnom modelu.

S obzirom na velikodušnost u olakšicama, koja je počela iskazivati snažne negativne fiskalne učinke, predlagana je snažna restrikcija olakšica (najave ukidanja nekih) kod slijedeće porezne reforme iz 2005. No, reforma se ovdje svela samo na ukupno gornje limitiranje svih olakšica zajedno (tzv. „mini reforma“) iz pretežito fiskalnih razloga.

Tako je Hrvatska do ove točka prošla put relativno suprotan onome većine razvijenih zemalja od kraja osamdesetih. No, sredinom 2010. godine Hrvatska ukida sve nestandardne olakšice (s izuzetkom one za donacije), te se tako vraća u ishodišno stanje (1994), uz postojanje samo olakšice za donacije. Ovdje bi se moglo podsjetiti da su i prve olakšice koje su bile uvedene u ishodišni model iz 1994 bile upravo one za donacije (u umjetnosti i kulturi). Ostaje otvoreno pitanje, slijedi li opet drugi krug ili će ga spriječiti isključivo prioritet fiskalne konsolidacije...

6. Zaključak

Unatoč zahtjevima javnofinancijske teorije (i politike) koji sežu još iz kraja osamdesetih godina prošloga stoljeća („porezna reforma“) o ograničavanju poreznih olakšica općenito, posebice nestandardnih, i čak o ukidanju većine nestandardnih olakšica, one još uvijek igraju vrlo značajnu ulogu i vrlo su prisutne u suvremenim sustavima poreza na dohodak. Štoviše, dok su prethodni naponi bili usmjereni ne doduše na radikalno ukidanje olakšica, već samo ograničenja, veća limitiranja i ukidanja samo pojedinih olakšica, noviji trendovi u razvijenim zemljama (analizirane stare članice EU) ukazuju čak i na naznake njihovog povećanja. Iako se one mogu povezati s nekim prvim reakcijama na ekonomsku i financijsku krizu (većina takvih reakcija ipak je bila više vezana za standardne olakšice poreza na dohodak, te olakšice poreza na dobit) izgleda da niti naponi fiskalne konsolidacije do sada (kraj 2011) još nisu značajnije utjecali na smanjenje nestandardnih olakšica poreza na dohodak u starim članicama EU. Ponovo se dokazuje da je jednom uvedene olakšice izuzetno teško ukinuti, te da su konstantni naponi za njihovo novo uvođenje odnosno uvođenje novih olakšica.

Znatno je drugačija situacija u analiziranim novim članicama EU (sve osim baltičkih zemalja, Malte i Cipra), te državama regije. Ne samo da sustav nestandardnih olakšica poreza na dohodak nije niti (bio) toliko razvijen kao u slučaju starih članica EU, već je došlo i do puno većeg njihovog ukidanja u promatranom

razdoblju. Gotovo polovica analiziranih zemalja (među kojima i Hrvatska) danas (kraj 2011) uopće nema nestandardne olakšice, na što je velik utjecaj imalo i uvođenje *flat tax-a*. Očito kreatori ekonomske (i unutar nje porezne) politike s jedne strane imaju jače uvjerenje o nužnosti ukidanja ovih olakšica, a s druge, i lakše mogućnosti provođenja svojih poreznih promjena. Naravno, kao jedan od mogućih zaključaka nameće se i onaj o možebitnoj efikasnosti (a možda i većoj pravednosti) nestandardnih poreznih olakšica u starim članicama EU u odnosu na analizirane nove i države regije...No, teško je povjerovati da njihovu dosljednu i detaljnu „cost-effectiveness“ analizu, posebice u potonjoj skupini zemalja.

Hrvatska je u vezi nestandardnih olakšica poreza na dohodak prošla zanimljiv razvojni put od njihovog nepostojanja do obimnog uključenja i natrag. Time se priključila dominantnom trendu u državama svog okruženja.

LITERATURA

Altshuler, R. and Dietz, R., 2011. „Reconsidering Tax Expenditure Estimation“. *National Tax Journal*, 64 (2, Part 2), 459-490.

Blažić, H., 2006. *Usporedni porezni sustavi – Oporezivanje dohotka i dobiti* [online]. Ekonomski fakultet u Rijeci, [http://www.efri.uniri.hr/kolegiji/dokumenti/H.Blazic_Usp_por_sustavi-knjiga.pdf].

Blažić, H., 2009. „Flat Tax in South East Europe: Has it Reached the Peak?“ In: Vintar, M. and Pevcin, P. (eds.): *Contemporary issues in Public Policy and Administrative Organisation in South East Europe*. University of Ljubljana, Faculty of Administration, 3-23.

Bratić, V., 2006a. „Porezni izdaci u Hrvatskoj: Porez na dohodak, na dobit, na promet nekretnina i na dodanu vrijednost“, Sažetak projekta [online]. *Financijska teorija i praksa*, 30 (2), 103-112. Available from: [http://www.ijf.hr/FTP/2006/2/sazetak.pdf].

Bratić, V., 2006b. „Porezni izdaci“, Pojmovnik [online]. *Financijska teorija i praksa*, 30 (2), 195-196. Available from: [http://www.ijf.hr/FTP/2006/2/pojmovnik.pdf].

Bratić, V. i Urban, I., 2006. „Porezni izdaci u Hrvatskoj“ [online]. *Financijska teorija i praksa*, 30 (2), 124-194. Available from: [http://www.ijf.hr/FTP/2006/2/bratic-urban.pdf].

Caroll, R.; Joulfaian, D. and Mackie, J., 2011. „Income versus Consumption Tax Baselines for Tax Expenditures“. *National Tax Journal* 64 (2, Part 2), 491-510.

European Commission, 2009. *Taxation trends in the European Union* [online]. Luxembourg: European Commission. Available from: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2009/2009_full_text_en.pdf].

European Commission, 2010. *Taxation trends in the European Union* [online]. Luxembourg: European Commission. Available from: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2010/2010_full_text_en.pdf].

IBFD (International Bureau of Fiscal Documentation), 2006. *European Tax Handbook* CD-ROM 2006. Amsterdam: IBFD.

IBFD, 2011, 2012. *Tax Research Platform* [online]. Amsterdam: IBFD, Available from: [<http://online.ibfd.org/kbase>].

OECD, 2006. *Tax Expenditures – Recent Experiences*. Paris: OECD.

OECD, 2010a. *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*. Paris: OECD.

OECD, 2010b. *Tax Expenditures in OECD Countries*. Paris: OECD.