

Dr. sc. Jure Šimović*
Mr. sc. Tereza Rogić Lugarić**
Mr. sc. Sonja Cindori***

UTAJA POREZA U REPUBLICI HRVATSKOJ I MJERE ZA NJEZINO SPRJEČAVANJE

*U radu se analizira problematika porezne utaje u Republici Hrvatskoj te mjere za njezino sprječavanje. Rad je strukturiran u dva dijela. U prvom dijelu naglasak je na pojmu, uzrocima, pojavnim oblicima te mjerama za sprječavanje porezne utaje. Prilikom definicije samog pojma porezne utaje autori drže iznimno važnim ponajprije upozoriti na mogućnost terminološke konfuzije, često isticane u poreznoj literaturi. Stoga je nužno naglasiti kako je osnovno obilježje **porezne evazije, odnosno utaje** nezakonito djelovanje, direktno kršenje zakonskih odredbi. Posebnu pozornost autori posvećuju uzrocima porezne utaje te mjerama za njezino sprječavanje. Uzroke porezne utaje autori dijele, sukladno njihovim zajedničkim obilježjima, u sljedeće skupine: institucionalne prirode, pravne prirode te socio-ekonomske prirode. Istim predloškom autori se koriste i za klasifikaciju mjera za sprječavanje porezne utaje.*

U drugom dijelu rada pobliže se analizira pitanje porezne utaje u Hrvatskoj. Polazni uvid u podatke o prihodnoj strukturi državnog proračuna pokazuje kako su najznačajniji porezni prihodi kojih se relativni udjel kreće na razini od oko 60%. Promatrajući strukturu poreznih prihoda, uočljiva je dominacija poreza na dodanu vrijednost, potom slijedi porez na dohodak i porez na dobit. Nadalje, u radu slijedi pobliži osvrt na naznačena tri porezna oblika. Podatci pokazuju rast poreznih prihoda u okviru poreza na dohodak pri čemu je znakovito da analogni porast ne bilježe relevantne uzročne veličine: zaposlenost i plaće. Iz naznačenog dopušten je zaključak o pozitivnim tendencijama: poboljšanoj zakonskoj regulativi, a time i osnovi za zahvaćanje države u područje sive ekonomije. Najmanji stupanj porezne utaje primjetan je u okviru poreza na dodanu vrijednost zahvaljujući njegovim osnovnim obilježjima, ponajprije metodi ubiranja. Zaključno autori upozoravaju na najvažnije mjere za sprječavanje porezne utaje imajući u vidu potrebu uvažavanja "domaćih" prilika.

* Dr. sc. Jure Šimović, redoviti profesor financijskog prava i financijske znanosti na Pravnom fakultetu u Zagrebu.

** Mr. sc. Tereza Rogić Lugarić, asistentica na katedri za financijsko pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu.

*** Mr. sc. Sonja Cindori, asistentica na katedri za financijsko pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu.

1. UVOD

Na temelju Weberove definicije države (s kojom se većina sociologa uglavnom slaže) kao “ljudske zajednice koja (uspješno) prisvaja pravo na monopol nad legitimnom uporabom fizičke sile na određenom teritoriju”¹ jasno se može skicirati osnovna struktura države (u najužem smislu): državu čini vlast odnosno zakonodavna tijela koja donose zakone, državna uprava koja provodi odluke vlasti, policija koja je zadužena za provedbu zakona te oružane snage kojih je zadaća štiti državu od vanjskih prijetnji. Nastoje se postaviti jasna “pravila” ponašanja, mjere za njihovo provođenje i kažnjavanje u slučaju nepoštovanja. Implikacija je Weberove definicije da je samo “država u stanju otpočeti rat, ili rabiti zakonodavni sustav kako bi osudila pojedince na zatvor protivno njihovoj volji”.²

Analizirajući u okviru zakonodavnog sustava poreznopravno područje svake države, kao relevantno s obzirom na temu rada, nezaobilazno je pitanje njegova izvorišta odnosno definiranje pojma fiskalne jurisdikcije. Premda o naznačenom pojmu u financijskoj teoriji postoje prijepori, fiskalnu jurisdikciju moguće je označiti kao “ovlaštenje, utemeljeno u državnoj suverenosti, u okviru kojeg zakonodavna vlast normativno regulira sve elemente fiskalnog aspekta svog djelovanja odnosno cjelokupnu problematiku javnih prihoda i javnih rashoda”.³ Na tom tragu, porezna jurisdikcija dio je fiskalne i “sredstvo je kojim se operativno, u svakodnevnoj praksi, na području normativne regulacije porezne materije i praktične realizacije oporezivanja ostvaruje sadržaj suverenosti države... realizira se i kao ovlaštenje porezne vlasti za ustanovljenje poreznopravnog odnosa”.⁴

U poreznopravnom odnosu porezno se tijelo pojavljuje kao zastupnik države, tj. javnopravnog tijela, i može zahtijevati od poreznog obveznika izvršenje određene radnje ili činidbe na području poreza, a porezni obveznik također može na istom području imati zahtjeve prema poreznom tijelu.^{5,6} Pritom je nužno naglasiti da srž poreznopravnog odnosa, odnosno

¹ Weber, M., u: Gerth i Mills: preuzeto iz: Haralambos, M., Holborn, M., Sociologija – teme i perspektive, Golden Marketing, 2002, Zagreb, str. 588.

² Ibidem.

³ Arbutina, H., u: Jelčić, Bo., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 270.

⁴ Ibidem.

⁵ Prema OPZ-u, čl. 12., poreznopravni odnos definiran je kao odnos između poreznog tijela i poreznog obveznika koji obuhvaća njihova prava i obveze u poreznom postupku. Sudionici poreznopravnog odnosa su porezno tijelo i obveznik te osobe koje prema odredbama tog zakona jamče za plaćanje poreza.

⁶ O poreznopravnom odnosu vidjeti više u: Jelčić, Bo., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, 2002, Zagreb.

poreznodužničkog,⁷ nije ugovor dvaju ravnopravnih sudionika, nego “predstavlja odnos nadređenog i podređenog”.⁸ Najbolji pokazatelji te neravnopravnosti upravo su jedna od glavnih karakteristika poreza: prisilni karakter i derivativnost poreza, odnosno činjenica da se porezi izvode iz ekonomske snage pojedinca.

Kako je u prirodi svakog čovjeka ucrtana težnja za postizanjem željenih ciljeva, što u nemalom broju slučajeva rezultira materijalnom dobiti, jasno je da se obveza prema državi oduzimanjem djela ekonomske snage obveznika ne prima s oduševljenjem. Stoga pojava neplaćanja poreza nije novost.⁹ “Nije postojala civilizacija koja nije nametala poreze, pa vjerojatno ne postoje porezi koji se nisu pokušali utajiti. Prije poreza na dohodak utaja je bila usmjerena na trošarine i carine. U to doba vjerojatno nije postojalo izbjegavanje poreza ili porezno planiranje. Pri utaji poreza korištena je krivotvorena dokumentacija, mito ili neki drugi način prikrivanja.”¹⁰ Moglo bi se reći da porezna utaja kroz povijest prije mijenja svoj oblik i veličinu sukladno “zdravstvenom stanju” države.¹¹ To implicira da veličina i snaga mjera za sprječavanje porezne utaje nužno trebaju biti u uskoj vezi s njezinim zamahom, a često i šireg obuhvata od pukog direktnog odnosa na porezne obveznike.

2. POJAM I UZROCI POREZNE UTAJE

2.1. Pojam porezne utaje

Definirajući sam pojam porezne utaje, nužno je ponajprije upozoriti na mogućnost terminološke konfuzije, često isticane u poreznoj literaturi. Uzrok

⁷ Poreznodužnički odnos dio je poreznopravnog odnosa u kojem sudionici ostvaruju svoja prava i obveze (čl. 18. OPZ). Poreznopravni i poreznodužnički odnos razlikuju se u a) obujmu i b) sadržaju pojma. Na tom tragu svaki je poreznodužnički odnos i poreznopravni odnos, dok svaki poreznopravni ne mora ujedno biti i poreznodužnički odnos (ako porezni obveznik, primjerice, ne ostvaruje zakonom propisani oporezivi dohodak).

⁸ Ibidem, str. 242.

⁹ U Rotterdamu smješten je jedinstveni muzej pod nazivom Muzej oporezivanja profesora Van der Poela... Najzanimljiviji dio muzeja sastoji se od glavnih izložaka koji pokazuju praksu utaje poreza u prošlosti uz pomoć raznovrsne opreme i smicalica korištenih za varanje skupljača poreza. Preuzeto iz: Adams. W. C., Za dobro i zlo: utjecaj poreza na kretanje civilizacije, Institut za javne financije, Zagreb, 2006.

¹⁰ Adams, W. C., Za dobro i zlo: utjecaj poreza na kretanje civilizacije, Institut za javne financije, Zagreb, 2006, str. 38.

¹¹ Naime, istraživanja pokazuju da se podmirivanje porezne obveze smanjuje s padom tekućeg dohotka rastom inflacije i s očekivanjem većeg dohotka u budućnosti, odnosno da u trenutku iznenadnog smanjenja tekućeg dohotka (zbog inflacije ili recesije) porezni obveznik tek djelomično smanjuje tekuću potrošnju i poseže za novim financijskim izvorima ili **odlučuje ne podmirivati svoje porezne obveze**. Preuzeto iz: Mađarević-Šuster, Procjena porezne evazije u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa, 26 (1) str. 117-144 (2002).

tome leži (većim) dijelom u 1. lingvistici odnosno uporabi porezne utaje (porezne evazije), izbjegavanja poreza, umanjivanja poreza i poreznog planiranja kao sinonima,^{12,13} ali i 2. krhkosti međusobnih granica s obzirom na to da svi navedeni pojmovi u konačnici imaju isti cilj: smanjenje porezne obveze odnosno povećavanje ili barem zadržavanje postojeće ekonomske snage poreznog obveznika.

Temeljna razlika između pojmova naznačenih *supra* leži upravo u zakonitosti djelovanja poreznog obveznika. Tako s jedne strane ostaje pojam **porezne evazije, odnosno utaje**. Njezino je osnovno obilježje nezakonito djelovanje, direktno kršenje zakonskih odredbi. U tom će se smislu dalje u radu i koristiti pojam porezne utaje. S druge strane, pojam izbjegavanja poreza može imati više značenja koja često ovise o kontekstu. U najširem smislu, izbjegavanje poreza označuje svako djelovanje poreznog obveznika usmjerenom umanjivanju ili izbjegavanju porezne obveze, ali to djelovanje ostaje u zakonskom okviru ili bolje rečeno na njegovu rubu: “neprihvatljivo smanjenje porezne obveze koju je porezno zakonodavstvo namjeravalo obuhvatiti, ali iz nekih razloga nije¹⁴ odnosno takva interpretacija zakonskih odredaba koja omogućuje porezne pogodnosti koje zakonodavac nije predvidio i koje su suprotne intencijama zakonodavca.”¹⁵ Za dodatnu ilustraciju porezne utaje i izbjegavanja poreza može nam poslužiti i izjava nepoznatog autora koji navodi da je “razlika između izbjegavanja plaćanja poreza i porezne utaje debljina zatvorskog zida”. Time je vjerojatno nastojao istaknuti nezakonitu srž porezne utaje nasuprot zakonskom rubu izbjegavanja plaćanja poreza, ali bez prevelike moralne razlike. Umanjivanje poreza, odnosno porezno planiranje, za razliku od izbjegavanja poreza, jest takvo djelovanje poreznog obveznika kojim on smanjuje poreznu obvezu sukladno slovu zakona odnosno intencijama zakonodavca i time postiže određene “ekonomske” učinke koje je zakonodavac i predvidio.¹⁶ U tom smislu, ako porezni obveznik ne prijavi prihod koji je sukladno zakonu oporeziv, radit će se o utaji poreza i ona je

¹² Vidjeti više u: Cooper, S. G.(ed.), *Tax Avoidance and the Rule of Law*, IBFD Publications BV, Amsterdam, 1997.

¹³ Primjerice autor Thuronyi upozorava kako je u engleskom govornom području pojam evazija (*evasion*) sinonim za zlouporabu (*fraud*) i označuje ponajprije kriminalnu aktivnost; u francuskom govornom području *evasion* pak znači izbjegavanje; porezna evazija prevodi se sa *fraude fiscale*, a izbjegavanje se prevodi sa *fraude à la loi*. Thuronyi, V., *Comparative Tax Law*, Kluwer Law International, Amsterdam, 2003.

¹⁴ Arnold, B., Wilson, J.R., *The General Anti Avoidance Rule – Part 1.*, 36 *Can. Tax. J.* 829, 873 (1988), preuzeto iz: Thuronyi, V., *Comparative Law*, Kluwer Law International, 2003, str. 156.

¹⁵ Commission of Inquiry into Certain Matters Relating to Taxation, Report of the Wine-Box, Inquiry 2:2:3 (1997), preuzeto iz: Thuronyi, V., *Comparative Tax Law*, Kluwer Law, 2003, str. 156.

¹⁶ Vidjeti više u: Thuronyi, V., *Comparative Tax Law*, Kluwer Law International, 2003.

podložna propisanim sankcijama, odnosno porezni obveznik je “zabrinut zbog mogućnosti otkrivanja”. Ako na temelju zakonskih odredbi porez prikaže na njemu “prihvatljiviji” način, nema porezne utaje jer se porezni obveznik (vrlo često na prijedlog dobrog poreznog savjetnika) pritom “pridržava” zakona i ne izlaže “opasnosti” otkrivanja.

Raspravljajući o pojmu porezne utaje, držimo nužnim upozoriti i na pojam sive ekonomije odnosno neslužbenog gospodarstva. O samoj definiciji sive ekonomije kao i njezinoj veličini danas u financijskoj teoriji postoji niz prijepora. Najčešće se pod pojmom sive ekonomije “u najširem smislu misli na one aktivnosti koje se iz različitih razloga odvijaju izvan okvira službenog gospodarstva.”¹⁷ Na tom tragu proizlazi da siva ekonomija obuhvaća i poreznu utaju, ali i izbjegavanje plaćanja poreza. Podrobnije objašnjenje potonjih pojmova dano je u prethodnom odjeljku. Iz niza definicija pojedinih autora¹⁸ možda najširu definiciju sive ekonomije nalazimo u autora Feigea koji se koristi klasifikacijom zasnovanom na kriteriju prema kojem sivo gospodarstvo predstavlja nepoštovanje institucionalnih pravila u određenim oblicima gospodarske aktivnosti. Tako u njegovu sustavu pod skupnim imenom sivo gospodarstvo (ili, kako ga autor naziva, podzemno gospodarstvo) nalazimo četiri različita oblika: (i) ilegalno, (ii) neprijavljeno, (iii) neregistrirano i (iv) neformalno gospodarstvo.

- (i) Ilegalno gospodarstvo obuhvaća proizvodnju i distribuciju zakonom zabranjenih dobara i usluga, kao što je trgovanje drogama, prostitucija, ilegalno kockanje.
- (ii) Neprijavljeno gospodarstvo predstavlja one akcije kojima se izbjegavaju utvrđena fiskalna pravila sadržana u poreznim zakonima. Iznos dohotka koji su porezni obveznici trebali prijaviti poreznim vlastima, ali to nisu učinili, predstavlja mjeru tog oblika sivog gospodarstva.
- (iii) Neregistrirano gospodarstvo predstavlja one gospodarske aktivnosti koje su trebale biti prijavljene službenoj statistici, ali njihovi nositelji to nisu učinili. Mjera te veličine jest iznos dohotka koji nije registriran u okviru društvenog računovodstva.
- (iv) Neformalno gospodarstvo obuhvaća djelatnosti kojima se umanjuju troškovi poduzeća i krše administrativna pravila kojima se reguliraju prava vlasništva, ugovori o radu, ugovori o kreditu, licencna prava i sustav socijalne sigurnosti.

Uzrok sve veće pažnje koja se danas posvećuje problematici porezne utaje, a time i sivoj ekonomiji, leži ponajprije u “mogućnosti ozbiljnih posljedica na formuliranje odgovarajuće ekonomske politike”.¹⁹ Zapravo, moglo bi se reći

¹⁷ Pojmovnik Instituta za javne financije, www.ijf.hr

¹⁸ Vidjeti više na www.ijf.hr, Pojmovnik.

¹⁹ Lovrinčević, Ž., Marić, Z., Mikulić, D., Maastrichtski kriteriji i uključivanje sive ekonomije – slučaj Hrvatske, Privredna kretanja i ekonomska politika, br. 106, 2006, str. 30-65.

da se radi o svojevrsnom efektu “zatvorenog kruga”: naime, visoka razina utajenih poreza izravno dovodi do ostvarivanja manjih državnih prihoda od planiranih i očekivanih, pri čemu država ima dvije mogućnosti: ili smanjiti rashode odnosno potpuno odustati od financiranja određenog javnog dobra ili povećati poreze kako bi zadržala postojeću (planiranu) razinu financiranja javnih dobara. Povećano pak porezno opterećenje, po pravilu, pogodit će najviše: 1. onaj dio poreznih obveznika koji (pošteno) plaća poreze odnosno onaj dio koji svoju ekonomsku snagu formira iz radnog odnosa, ali i 2. ukupno gospodarstvo “kojem se time povećavaju troškovi, smanjuje konkurentnost i zapravo otvara mogućnost za daljnji porast sive ekonomije”.²⁰ Osim negativnih posljedica u literaturi se često ističe i “pozitivna” uloga sive ekonomije kao svojevrsnog socijalnog amortizera kojim se ublažuju negativne posljedice tranzicije.²¹

2.2. Zakonski okvir porezne utaje u Republici Hrvatskoj

2.2.1. Ugovori o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja

Jedan od modaliteta izbjegavanja međunarodnog dvostrukog oporezivanja jest i sklapanje međudržavnih ugovora, bilateralnih ili multilateralnih, pri čemu su bilateralni (odnosno dvostrani) ugovori znatno brojniji instrument. Kao svojevrsni općeprihvaćeni obrazac dvostranih međudržavnih ugovora, nametnuo se model OECD-a koji je izradio Fiskalni odbor Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj. U Republici Hrvatskoj trenutačno su na snazi 44²² preuzeta ili sklopljena ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja, koji prema čl. 141. Ustava čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske i po pravnoj su snazi iznad zakona.

2.2.2. Kazneni zakon

Člankom 286. stavkom 1. Kaznenog zakona porezna utaja definirana je na sljedeći način: “Tko s ciljem da on ili tko drugi izbjegne potpuno ili djelomično plaćanje poreza, doprinosa mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, drugih propisanih doprinosa ili davanja, daje lažne podatke o zakonito

²⁰ Lovrinčević, Ž., Marić, Z., Mikulić, D., Maastrichtski kriteriji i uključivanje sive ekonomije – slučaj Hrvatske, Privredna kretanja i ekonomska politika, br. 106, 2006, str. 30-65.

²¹ Vidjeti više u: Lovrinčević, Ž., Marić, Z., Mikulić, D., Maastrichtski kriteriji i uključivanje sive ekonomije – slučaj Hrvatske, Privredna kretanja i ekonomska politika, br. 106, 2006, str. 30-65.

²² www.mfin.hr

stečenim dohocima, o predmetima ili o drugim činjenicama koje su od utjecaja na utvrđivanje iznosa ovakvih obveza, ili tko s istim ciljem u slučaju obvezne prijave ne prijavi zakonito stečeni prihod, odnosno predmet, ili druge činjenice koje su od utjecaja na utvrđivanje ovakvih obveza, koje je po zakonu dužan prijaviti, a iznos obveze čije se plaćanje izbjegava prelazi deset tisuća kuna, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina”.²³ Nadalje, stavak 2. istog članka propisuje: “ako je počinjenjem kaznenog djela iz stavka 1. ovoga članka prouzročena šteta velikih razmjera, a počinitelj je postupao s ciljem prouzročanja takve štete, kaznit će se kaznom zatvora od tri do deset godina”.

2.2.3. Opći porezni zakon

Opći porezni zakon svojim odredbama ponajprije propisuje odgovornost mogućih sudionika poreznopravnog odnosno poreznodužničkog odnosa za neplaćeni ili manje plaćeni porez te počinjenje ili sudjelovanje u kaznenom djelu utaje poreza: odgovornost zastupanih osoba, odgovornost zastupnika, odgovornost za neplaćanje poreza po odbitku, odgovornost za vjerodostojnost poslovnih knjiga, odgovornost poreznog jamca. Posebice se propisuje odgovornost utajivača poreza i pomagača (odnosno tko zbog utaje poreza ili pomaganja ili prikriivanja utaje umanju ili ne iskaže poreznu obvezu, jamči za taj manje plaćeni ili utajeni porez i pripadajuće kamate).²⁴

2.2.4. Pojedinačni porezni zakoni

Zakoni koji uređuju pojedine vrste poreza također sadržavaju kaznene odredbe za određene oblike porezne utaje. Za propisane prekršaje predviđene su novčane kazne (primjerice: čl. 66., 67. Zakona o porezu na dohodak, čl. 38. Zakona o porezu na dobit, čl. 28., 29., 30. Zakona o porezu na dodanu vrijednost).

2.3. Uzroci utaje poreza

Nedvojbeno je da je utajivanje plaćanja poreza pojava s kojom se susrećemo od pojave države i financiranja njezinih izdataka prikupljanjem poreza.²⁵ Sto-

²³ Kazneni zakon (Narodne novine br. 110/97, 27/98, 129/00, 51/01, 105/04, 71/06).

²⁴ Članci 25.-32. OPZ.

²⁵ Još je grčki filozof Platon tvrdio: “U državi u kojoj postoji porez na dohodak častan će čovjek platiti veći porez od nečasnog čovjeka, iako su ostvarili isti dohodak.” Više o tome vidjeti u: Kesner-Škreb, M., Izbjegavanje i utaja poreza, Financijska praksa, 19(3), str. 267.

ga se, osim analiziranja njezinih posljedica, nužnim pokazuje i potreba spoznavanja uzroka i činitelja njezina povećanja ili smanjenja, odnosno metoda i mjera ublažavanja ili kažnjavanja.²⁶ Prikazuju se pojedini uzroci sive ekonomije prema viđenju različitih autora.

Tablica 1.

Uzroci sive ekonomije prema pojedinim autorima²⁷

UZROCI	AUTORI
politička represija, neadekvatan pravi sustav, institucionalne slabosti, administrativna kontrola i diskrecijsko odlučivanje u gospodarstvu, visoko porezno opterećenje, makroekonomska nestabilnost i kultura neplaćanja	Kauffman i Kaliberda (1996), North (1997), Vehovec (2002)
nefunkcioniranje vlasničkih prava, visok poduzetnički rizik i visoki transakcijski troškovi	North (1997), Vehovec (2002)
legislativne i regulativne promjene širokih razmjera, visoka distribucija državnog bogatstva, nepostojanje ili nedjelotvornost institucija javne kontrole	World Bank (2002)
nedostatak demokratskih, gospodarskih i regulativnih institucija, nepostojanje iskustva plaćanja poreza, diskrecijska prava javnih službenika, rastrošnost države	Bejaković (2002)
(ne)povjerenje u vladu	Uslaner (2004), Štulhofer (1999), Štulhofer i Rimac (2002)

Općenito uzevši uzroke porezne utaje, držimo korisnim klasificirati ih u tri skupine sukladno njihovim zajedničkim obilježjima: 1. problematika in-

Razloge brojnih ustanaka i seljačkih buna kao i masovnog iseljavanja pojedinih kategorija poreznih obveznika treba tražiti i u njihovu otporu plaćanju poreza kao i raspodjeli poreznog tereta. ... Korijeni Francuske revolucije iz 1789. godine mogu se naći i u otporu trećeg staleža da u najvećoj mjeri snosi porezni teret, odnosno u njegovu zahtjevu da se ukinu porezne privilegije te da se plemstvo i svećenstvo izjednače u poreznom tretmanu s građanima. Više o tome vidjeti: Jelčić, B., Otpor plaćanju poreza, *Financijska praksa*, 17(1), str. 29-47.

²⁶ Ne postoji država, zakon ili porezna osviještenost građana koji bi pridonijeli poreznoj obvezi jednakoj nuli. Utaje je bilo i bit će je. Riječ je o ljudskoj prirodi, izazovu, osjećaju prevare ili nečem sasvim drugom, no u svakom slučaju nije moguće pokriti sve uzroke porezne utaje kako bi se ona spriječila u cijelosti.

²⁷ Preuzeto od autorice Ott, K., *State Capacity, Trust and Tax Evasion in Croatia*, u: Hayoz, N., Hug, S., (eds.) *Tax Evasion, Trust, and State Capacities*, Peter Lang, Bern, 2007, str. 299.

stitucionalne infrastrukture (najveći broj uzroka); 2. pravni sustav; 3. socio-ekonomski uzroci.

- Institucionalna infrastruktura

stupanj demokracije, institucionalne slabosti, učinkovitost i brojnost administracije, diskrecijska prava državnih službenika, povjerenje u vladajuću strukturu države, korupcija.

- Pravni sustav²⁸

učinkovitost pravnog sustava (jasne i precizne zakonske odredbe, učinkovitost sustava sankcija, zakonske praznine, primijenjeni porezni stil ili modalitet oporezivanja, nepostojeći ili neučinkoviti nadzor poreznih obveznika, velik broj zakona ili stalne promjene zakona koji reguliraju poreznu materiju).

- Socio-ekonomski uzroci

svrha trošenja ubranih poreza, moral poreznih obveznika (kultura neplaćanja), makroekonomska stabilnost države, redistribucija nacionalnog bogatstva, visina poreznog opterećenja, pravedna raspodjela poreznog tereta.

Slične uzroke, primjerice, navodi i autorica Mađarević-Šuster koja pak naglašava kako u većini istraživanja povećanje porezne utaje prati ukupno povećanje poreznog tereta, posebice poreza na dohodak i socijalnih doprinosa. Ostali čimbenici kao što su zakonodavna regulativa, administrativne prepreke, kredibilitet pravnih sustava i kvaliteta javnih usluga imaju također vrlo velik utjecaj na kretanje sive ekonomije i porezne utaje.

Naznačene tvrdnje upućuju na svojevrсну dvojbu: je li moguće i u kojoj je mjeri moguće uzroke porezne utaje tražiti u pojedinačnim sastavnicama ili je stvarni uzrok ipak rezultat njihovog međusobnog djelovanja? Prethodna dvojba posebice dobiva na težini ima li se u vidu da je identificiranje uzroka ujedno i prvi korak pravodobnom sprječavanju stupnja porezne utaje.

²⁸ Jedan običan primjer poslužit će kao ilustracija kako i porezna osnovica može utjecati na stajališta o utaji poreza. Pretpostavimo da se iznos mostarine razlikuje ovisno o broju ljudi koji se voze u autu, dok je ne plaćaju oni koji most prelaze pješice. Može li se govoriti o utaji poreza ako putnici izađu iz auta prije mosta i ponovo uđu u nj nakon mosta? Ili je takav postupak ništa drugo nego svjesno smanjenje poreza? Većina ljudi uočiti će da izbjegavanje ili smanjivanje poreza nije problem. Problem je u poreznoj osnovici. Mostarina bi trebala biti povezana ili s prelaskom mosta autom - u kojem slučaju nije važno koliko se putnika nalazi u njemu, ili vezano za pojedinca - kad će svi platiti mostarinu bez obzira na to prelaze li most pješice, autom ili na neki drugi način. S obzirom na nelogičnu poreznu osnovicu, razlikuje se i stajalište o tome tko je podložan kritici: ljudi koji prelaze pješice kako bi platili manji porez ili oni koji su odgovorni za osmišljavanje nelogične porezne osnovice. Više o tome vidjeti u: Cooper, G. S., *Tax Avoidance and The Rule of Law*, Amsterdam, 1997, str. 205-206.

3. POJAVNI OBLICI POREZNE UTAJE

Prema Jelčiću, razlikuju se dva slučaja (nezakonite) porezne utaje:

- a) potpuna porezna utaja ili potpuna defraudacija poreza;
- b) djelomična porezna utaja ili djelomična defraudacija poreza.

a) Potpuna porezna utaja nastaje “ako porezni obveznik ne prijavi cjelokupan iznos ostvarenog prihoda, odnosno dohodak koji podliježe oporezivanju, ako ne prijavi posjedovanje imovine koja je predmet oporezivanja ili ako prikrije određene relevantne činjenice, događaje ili djelatnosti koje služe kao povod za oporezivanje”,²⁹ odnosno “svjesne radnje poreznog obveznika u prikrivanju određenih podataka relevantnih za oporezivanje.”³⁰

b) Djelomična je porezna utaja “kada porezni obveznik podnosi nepotpunu i/ili lažnu poreznu deklaraciju o veličini prihoda i dohotka, o vrijednosti imovine, o činjenicama, događajima ili djelatnostima koje se uzimaju u obzir pri oporezivanju, odnosno kada daje nepotpune podatke o objektu (objektima) oporezivanja te tako utječe na smanjenje porezne obveze.”³¹

Jelčić također posebno naglašava i pojam krijumčarenja (kontrabanda ili šverc) koji se uobičajeno koristi za nezakonitu poreznu utaju pri oporezivanju primjenom općih ili posebnih poreza na promet ili carina (izravnih poreza).³²

Prema autorima Lovrinčeviću, Mariću, Mikuliću, u Republici Hrvatskoj najznačajniji pojavni oblik sive ekonomije jest netočno prijavljivanje proizvođača, potom slijede neregistrirani (skriveni) proizvođači te statistički nedostaci podataka. Autori posebice upozoravaju na činjenicu da se porezna utaja u Hrvatskoj seli sve više u područje netočnog prijavljivanja odnosno da metode utaje poreza postaju sofisticiranije.³³

Pojavne oblike porezne utaje moguće je razlikovati i s obzirom na pojedine poreze. Primjerice, u sustavu poreza na dohodak jedan od “popularnih” oblika porezne utaje jest prijavljivanje posloprimca na minimalnu plaću te isplata ostatka dohotka “na ruke” odnosno u gotovini ili isplate preko studentskih servisa, u obliku dnevnica i sl. U sustavu poreza na dobit uobičajen je pristup “preuveličavanja” rashoda (jer poreznu osnovicu poreza čini do-

²⁹ Jelčić, Bo., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 197.

³⁰ Marković, B., *Pojava porezne evazije kod oporezivanja poduzetnika u Republici Hrvatskoj*, u zborniku radova: *Tendencije u razvoju financijske aktivnosti države*, Zagreb, 2000, str. 283.

³¹ Ibidem.

³² Izravni porezi su oni porezi koji se plaćaju prije trošenja dohotka, dok su neizravni oni koji se plaćaju pri trošenju dohotka.

³³ Vidjeti više u: Lovrinčević, Ž., Marić, Z., Mikulić, D., *Maastrichtski kriteriji i uključivanje sive ekonomije – slučaj Hrvatske, Privredna kretanja i ekonomska politika*, br. 106, 2006, str. 30-65.

bit koja se utvrđuje prema računovodstvenim propisima kao razlika prihoda i rashoda prije obračuna poreza na dobit, uvećana i umanjena prema odredbama Zakona o porezu na dobit). U sustavu PDV-a, zbog metode ubiranja, zasigurno je očekivati najmanju mogućnost porezne utaje. Naime, jedna od osnovnih prednosti PDV-a³⁴ pred drugim oblicima oporezivanja prometa jest, između ostalog, otežano izbjegavanje plaćanja poreza. Izdavanje računa koji u sebi sadržava iskazani porez na dodanu vrijednost sam po sebi kontrolni je mehanizam jer je svakom idućem poreznom obvezniku u proizvodnom ciklusu primarni cilj na računu iskazati PDV koji će odbiti kao pretporez, a to kao posljedicu ima smanjenu i otežanu poreznu utaju. Međutim, prema navodima autorice Mađarević-Šuster, unatoč opisanom samokontrolirajućem mehanizmu, “gospodarstvo je već pronašlo načine njegova izbjegavanja”. Jedan od osnovnih prigovora je zakonska nedorečenost nulte stope te porezni obveznici nastoje pronaći načine kako svoje proizvode klasificirati proizvodima nulte stope.³⁵

U razdoblju od 1996. do 2003. utvrđeni su nježšći prekršaji u sljedećim pojavnim oblicima povreda poreznih zakona:

- nepodnošenje odnosno nepravodobno podnošenje propisanih godišnjih i drugih poreznih prijava i izvješća,
- neizdavanje odnosno nezakonito izdavanje računa,
- neuplaćivanje propisanih poreza na odgovarajuće uplatne račune,
- netočno određivanje porezne osnovice,
- iskorištavanje poreznih oslobođenja i olakšica suprotno zakonu,
- isporuke dobara i usluga za gotovinu protivno propisima odnosno zbog neiskazivanja takvog prometa posredstvom naplatnog uređaja ili na drugi odgovarajući način,
- neobračunavanja odnosno netočnog obračunavanja poreza,
- nepravodobno plaćanje propisanih akontacija poreza,
- nečuvanje dokumentacije,
- nedopuštanje da se obavi nadzor,
- neobavljanje inventure u propisanom roku i dr.

U postupku nadzora kod poreznih obveznika otkrivena su poglavito kazna djela radi stjecanja imovinske koristi: prijevara, povreda tuđih prava, kriptovorenja vrijednosnih papira, utaja poreza i drugih davanja, povreda obveze

³⁴ Ostale su prednosti poreza na dodanu vrijednost pred drugim oblicima oporezivanja prometa izostanak kumulativnog učinka i neutralnost poreza na dodanu vrijednost u poduzetničkom području.

³⁵ “Nulta” stopa ili porezno oslobađanje s pravom odbitka pretporeza takva je porezna stopa kod koje poduzetnik porezni obveznik plaća porez na dodanu vrijednost na svoje prodaje po “nultoj” stopi, s tim što ima pravo porez na dodanu vrijednost plaćen dobavljačima za svoje nabave odbiti kao pretporez.

vođenja trgovačkih i poslovnih knjiga, zloupotreba ovlasti u gospodarskom poslovanju, krivotvorenja službene isprave, zloupotreba položaja i ovlasti.³⁶

4. MJERE ZA SPRJEČAVANJE POREZNE UTAJE

Već je naznačeno da veličina i snaga mjera za sprječavanje porezne utaje nužno trebaju biti u uskoj vezi s njezinim zamahom, a često i šireg obuhvata od pukog direktnog odnosa na porezne obveznike. Premda je nedvojbeno potrebno djelovati na posljedice porezne utaje, možda je još važnije identificirati uzroke i načine njihova uklanjanja ili barem smanjivanja. Potonje tvrdnje valja promatrati ponajprije imajući u vidu složenost iznesenih uzroka i dvojbe (ili zapravo činjenice) o njihovoj međuzavisnosti.³⁷ Valja podsjetiti da su uzroci porezne utaje podijeljeni u tri skupine: institucionalne, pravne i socio-ekonomske. Istim obrascem moguće je koristiti se i pri formuliranju mjera za njihovo umanjivanje. No, jednako kao i kod uzroka držimo korisnim upozoriti da je i mjere nužno promatrati prije u njihovoj međuzavisnosti negoli u pojedinačnoj primjeni.

Promatrajući **institucionalne mjere** za smanjivanje porezne utaje, na prvom je mjestu zasigurno problematika ukupne porezne administracije i njezina odnosa s poreznim obveznikom. Tako npr. Jelčić naglašava da je nužno uspostaviti bolje razumijevanje i povjerenje između poreznih obveznika i poreznih tijela, posebno upozoravajući na negativne posljedice stava poreznih tijela da svi porezni obveznici nastoje izbjeći poreznu obvezu odnosno utajiti porez. U okviru djelatnosti porezne administracije svakako vrijedi spomenuti i djelatnosti poreznih tijela na pružanju informacija o porezima i pomoć poreznim obveznicima. Prema podacima autorice Mađarević-Šuster, učinci kampanje Ministarstva financija "Plaćaš porez državi koju voliš" utjecali su na tropostotno povećanje poreznih prihoda u sljedećem razdoblju. Prema autorici Kesner-Škreb, učinkovita porezna uprava, odnosno "efikasna, brza, transparentna i jeftina kako bi prikupila što više poreznih prihoda", jedna je od glavnih karakteristika dobrog poreznog sustava.³⁸ Porezna tijela ne čini samo dobar sustav informatičke potpore, već je od neprocjenjive važnosti i ljudski element. Službenici na prvom mjestu, bez obzira na stručnu spremu i segment porezne materije kojim se bave, trebaju biti educirani i periodično (interno ili eksterno) usavršavati svoja znanja. U tu svrhu korisno se pokazuje formira-

³⁶ Preuzeto iz: Čović Tomislav, Izbjegavanje porezne obveze, magistarski znanstveni rad, 2004.

³⁷ Vidjeti *supra*, poglavlje 2.3.

³⁸ Newsletter, br. 32., Što s porezima u Hrvatskoj? Porezno opterećenje, oporezivanje dohotka, dobiti i imovine, Marina Kesner-Škreb, 2007, www.ijf.hr.

ti posebno usmjerenje visokoškolskog obrazovanja kao što je to u Republici Hrvatskoj Porezni studij pri Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu ili omogućiti doškolovanje ili seminare porezne tematike i informatičke prirode za službenike poreznih tijela kako bi išli ukorak s tehnologijama i spoznajama koje potencijalni utajivači poreza ili porezni savjetnici itekako prate.³⁹

Povjerenje u vladu i njezine institucije također je od mogućeg utjecaja na smanjenje porezne utaje, posebice vide li obveznici plaćanje poreza kao jednu vrstu "općeg" dobra. Uvid u istraživanja⁴⁰ sugerira kako obveznici vide poreze ne samo kao dio vlastitog "ugovora" s državom nego i kao obvezu svojih sugrađana. Stoga ako (pošteni) građanin vjeruje da drugi ne plaćaju svoj dio, ne želi ni on biti jedini koji plaća.

U prilog tezi o važnosti povjerenja u ukupnu institucionalnu infrastrukturu ističe se i stajalište da građani zapravo reagiraju racionalno na političko, ekonomsko i pravno okružje prilikom donošenja odluke o poreznoj utaji: ponašaj se pošteno ako "elita" ne krade, ako troši novac pošteno i ako postoji učinkovita pravna zaštita.

U okviru **pravnih mjera** jedna od najvažnijih sastavnica nedvojbeno je stabilnost poreznog sustava odnosno kontinuitet poreznih propisa u smislu što manjih izmjena propisa. Česte porezne izmjene unose neizvjesnost u odluke poduzeća i građana i nestabilnost u gospodarstvu.⁴¹

Zasigurno posebnu pozornost zaslužuje pitanje kažnjavanja djela porezne utaje, jer se upravo težina kazni koja se može očekivati nakon dokazanog djela navodi kao jedan od ključnih čimbenika za sprječavanje porezne utaje,⁴² kao i učinkovit sustav nadzora poreznih obveznika. U Republici Hrvatskoj porezna je utaja i kazneno djelo za koje je predviđena kazna zatvora. U nekim poreznim sustavima predviđene su visoke novčane kazne, kazne zatvora ili, primjerice, zabrana bavljenja određenim zanimanjem, oduzimanjem utajenog iznosa, a

³⁹ Osim poreznih službenika uputno je pružiti informacije i poreznim obveznicima npr. o tome kako pravilno ispuniti poreznu prijavu, o elektroničkom načinu obračuna i prijave poreza, osigurati mogućnost elektroničke dostave podataka poreznim tijelima, sve radi racionalizacije utrošenog vremena i pojednostavnjenja postupka poreznih tijela i poreznih obveznika, ali i stvaranja uvjerenja da postoji mala vjerojatnost da nadležna tijela neće otkriti utaju poreza.

Stajalište poreznih obveznika spram ozbiljnosti utaje poreza ima velikog utjecaja na stupanj utaje poreza. Ako porezni obveznici utaju poreza smatraju manje ozbiljnim prekršajem ili čak ispravkom svih nepravdi koje im je država na neki drugi način učinila, jasno je da će utaja poreza biti veća od očekivane. Jednako tako će se ponašati i u slučaju nezadovoljstva načinom raspodjele poreznih prihoda u slučaju da pritom ne vide za sebe neku direktnu korist.

⁴⁰ Vidjeti Uslander M. E., *Tax Evasion, Trust, and the Strong Arm of the Law*, u: Hayoz, N., Hug., S. (eds.), *Tax Evasion, Trust, and State Capacities*, Peter Lang, Bern, 2007.

⁴¹ Newsletter, br. 32, *Što s porezima u Hrvatskoj? Porezno opterećenje, oporezivanje dohotka, dobiti i imovine*, Marina Kesner-Škreb, 2007, www.ijf.hr.

⁴² Vidjeti Brummerhof, D., *Javne financije*, Mate, Zagreb, 2000.

često su kazne i kombinirane.⁴³ No nedvojbeno je da je pitanje kažnjavanja porezne utaje iznimno važno ima li se na umu činjenica da je stajalište javnosti prema toj povredi zakona često puno blaže nego prema drugima. Stoga, ako se kao očita činjenica nameće izbjegavanje plaćanja poreza kao nekažnjivo ponašanje “povlaštenih” pojedinaca, ne može se očekivati veće zadovoljstvo poreznih obveznika, a time i manji otpor. Na tom tragu držimo važnim i uređen sustav poreznog nadzora. Sustavno zakonsko uređenje poreznog nadzora u Republici Hrvatskoj moguće je pratiti od 2001. godine, odnosno od donošenja Općeg poreznog zakona. Osim zakonskog uređenja instituta inspekcijskog nadzora unutar tog zakona, pojedinim poreznim zakonima također se uređuju mogućnosti sustavnog praćenja poreznih obveznika. Tako, primjerice, prema članku 63. Zakona o porezu na dohodak, porezna uprava dužna je tijekom godine prikupljati podatke o oporezivim primicima fizičkih osoba, pratiti promet dobara i obavljati sve druge potrebne radnje. Također je dužna ukupni dohodak te druge neoporezive primitke i potraživanja uspoređivati s podacima o nabavljenoj imovini te drugim izdancima fizičkih osoba i njihovim obvezama tijekom poreznog razdoblja. Ako se utvrdi da izvori za imovinu fizičkih osoba nisu dokazani, po toj će se osnovi utvrditi dohodak kao razlika između vrijednosti imovine i dokazane visine sredstava za njezino stjecanje. Za tu je svrhu porezna uprava dužna ustrojiti evidenciju o imovini poreznih obveznika na temelju podataka iz svojih evidencija, evidencija tijela državne uprave i evidencija lokalnih i regionalnih jedinica.

Analizirajući uzroke iz **socio-ekonomske skupine** i mjere za njihovo uklanjanje, kao jedan od čimbenika porezne utaje postavlja se pitanje poreznog morala. Najbliža definicija poreznog morala podrazumijevala bi “norme ponašanja u svezi s oporezivanjem koje određuju koja je vrsta tog ponašanja korisna, a koja štetna s društvenog stajališta”.⁴⁴ Pojam poreznog morala često je svezan sa zemljopisnom pripadnošću obveznika: primjerice, drži se kako je porezni moral: a) viši u skandinavskim državama, Velikoj Britaniji, SAD, Njemačkoj, Švicarskoj, b) niži u Francuskoj, Italiji, Španjolskoj.⁴⁵

Nedvojbeno je važnost institucionalne opremljenosti u podizanju poreznog morala, što naglašavaju i mnoga istraživanja. Međutim, jednako tako različitosti u nalazima pojedinih istraživanja⁴⁶ naglašavaju složenost koevolucijskog procesa relevantnih institucija i poreznog morala. Jednaka institucionalna struktura s učinkom na podizanje poreznog morala u određenom

⁴³ Vidjeti više u: Jelčić, Bo., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

⁴⁴ Jelčić, Bo., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 193.

⁴⁵ Vidjeti više u Jelčić, Bo., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

⁴⁶ Istraživanja po pojedinim zemljama.

kontekstu ne mora imati isti učinak u drugom kontekstu. Stoga, premda je nužno “raditi” na izgradnji institucija i kroz to na podizanju poreznog morala, potrebno je istovremeno raditi i na ukupnoj odgovarajućoj institucionalnoj podlozi i navikama građana.⁴⁷

Jedno od najčešće postavljanih pitanja jest pitanje pravedne raspodjele poreznog tereta odnosno njegova utjecaja na otpor plaćanju poreza. Premda je to pitanje “vrlo staro”, znanost i praksa do danas nisu odgovorile na pitanje kad se može govoriti o tome da se realizira zahtjev za pravednošću u oporezivanju, odnosno da se ostvaruje osnovno načelo na kojem se treba temeljiti porezni sustav svake suvremene države.⁴⁸ U Republici Hrvatskoj načelo jednakosti i pravednosti ugrađeno je izrijeком u Ustav (čl. 51. st. 2.), odnosno svatko je dužan sudjelovati u podmiranju javnih troškova u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima (čl. 51. st. 1.). Podrobnije tumačenje gospodarskih mogućnosti ili snage podrazumijeva “jednak tretman jednakih”⁴⁹ odnosno posebice dvije sastavnice: horizontalnu i vertikalnu. Horizontalna sastavnica značila bi da obveznici u istom položaju moraju biti jednako oporezivani, a vertikalna da obveznici u različitom položaju moraju biti različito oporezivani. Daljnja analiza zasigurno povlači pitanje odabira relevantnih pokazatelja pojma gospodarske snage, no to je tema koja je izvan okvira ovog rada.

Stajalište poreznih obveznika prema svrsi trošenja proračunskih sredstava prethodno je već spomenuto u korelaciji s institucionalnim mjerama za sprječavanje porezne utaje. Međutim njegov se utjecaj na sprječavanje porezne utaje može promatrati i samostalno. Jasna je općenita premisa prema kojoj će otpor poreznih obveznika biti to manji što je svrha trošenja bliža njihovim preferencijama i potrebama. Kako naglašava i autor Adams, “napomena Adama Smitha da će biti utaja poreza i nepoštovanja poreznih zakona ako bude postojala opća sumnja u mnoge rashode i zlouporabu javnih prihoda danas je isto tako točna kao što je bila i prije dvije stotine godina”.⁵⁰ Analize današnjih proračunskih sustava pokazuju kako se tijekom povijesti zapravo sve više pažnje poklanja načinu i svrsi trošenja prikupljenih sredstava premda začetke proračunskog sustava obilježava “briga” o prihodnoj strani.⁵¹

Jednako tako, za učinkovito sprječavanja izbjegavanje ili utaje poreza važna je suradnja između domaćih i međunarodnih poreznih tijela. Postojanje

⁴⁷ Vidjeti više u: Sholz, T. J., *Contractual Compliance Tax Institutions and Tax Morale in the U.S.*, u: Hayoz, N., Hug, S. (eds.), *Tax Evasion, Trust, and State Capacities*, Peter Lang, Bern, 2007.

⁴⁸ Vidjeti više u: Jelčić, B., *Otpor plaćanju poreza*, Financijska praksa, br. 17 (1) str. 29-47, 1993.

⁴⁹ Brummerhof, D., *Javne financije*, Mate, Zagreb, 2000.

⁵⁰ Adams, W. Charles, *Za dobro i zlo: utjecaj poreza na kretanje civilizacije*, Institut za javne financije, Zagreb, 2006, str. 399.

⁵¹ Vidjeti više u: Lee, D. R., Johnson, W. R., Joyce G. P., *Public budgeting system*, Jones and Bartlett publishers, 2003.

međunarodnih tvrtki, posebice onih u *off shore* zonama koje predstavljaju porezne rajeve s niskim ili zanemarivim poreznim opterećenjem, omogućuju organiziranje poslovanja ovisno o zakonodavnom sustavu pojedinih zemalja, što rezultira izbjegavanjem plaćanja poreza ili smanjenjem porezne obveze. Najbolji način sprječavanja takvog djelovanja je razmjena informacija između poreznih tijela zemalja u kojima se takvo poslovanje odvija.⁵²

5. POREZNA UTAJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Prema posljednjim podacima (za 2002.), ukupna siva ekonomija Hrvatske iznosila je 20,1 milijardu kuna s uključenim ilegalnim aktivnostima, odnosno 18,3 milijarde kuna bez ilegalnih aktivnosti.⁵³

Prije detaljnije analize pojava oblika porezne utaje u Hrvatskoj slijedi prikaz osnovnih pokazatelja državnih prihoda. U tablici 2 izložena je osnovna struktura prihoda državnog proračuna Republike Hrvatske za godine 2003, 2004, 2005. i 2006.

Promatrajući ukupne prihode u naznačenom razdoblju, primjetna je tendencija njihova porasta. Najznačajniji su prihodi državnog proračuna, očekivano, porezni prihodi kojih se relativni udjel, usprkos stalnom porastu njihovih apsolutnih veličina, kreće na razini od oko 60%. Promatrajući strukturu poreznih prihoda, uočljiva je dominacija poreza na dodanu vrijednost, potom slijedi porez na dohodak i porez na dobit. Premda u apsolutnim iznosima svi porezi pokazuju tendenciju rasta, najveći porast u promatranom razdoblju bilježe prihodi poreza na dobit (165,7%).

Takva porezna struktura u Hrvatskoj, s vodećom ulogom PDV-a, nešto je drugačija negoli što je uobičajeno u zemljama Europske unije u kojima po pravilu dominiraju porezi na dohodak, dobit i imovinu. No, u ozračju problematike porezne utaje naznačenu poreznu strukturu vidimo pozitivnom s obzirom na to da je porezna osnovica PDV-a potrošnja te se na taj način zahvaća u područje sive ekonomije.⁵⁴

⁵² Razmjena informacija, a posebno i potpisivanje međunarodnih ugovora pridonijet će i izbjegavanju dvostrukog oporezivanja kroz usklađivanje zakona kako bi se suprotstavilo izbjegavanju ili utaji poreza. U postupku izbjegavanja dvostrukog oporezivanja, usklađeno oporezivanje osigurat će da su svi prihodi primjereno obuhvaćeni oporezivanjem jedne od zemalja i da su izdatci izuzeti samo jednom. Ustupanjem informacija državi se omogućuju praćenje transakcija i potvrđivanje aktivnosti svakog objekta oporezivanja na temelju poreznih propisa.

⁵³ Preuzeto iz: Lovrinčević, Ž., Marić, Z., Mikulić, D., Maastrichtski kriteriji i uključivanje sive ekonomije – slučaj Hrvatske, Privredna kretanja i ekonomska politika, br. 106, 2006, str. 30-65.

⁵⁴ Slično navodi i autorica Marina Kesner-Škreb, vidjeti Newsletter, br. 32, www.ijf.hr

Tablica 2.

Prihodi državnog proračuna RH za godine 2003, 2004, 2005. i 2006.

PRIHODI	2003.	2004.	2005.	2006.
PRIHODI UKUPNI	89.314.500,8	96.426.967,1	103.100.940,9	112.281.723,7
POREZI	53.834.653,3	56.425.728,1	60.521.399,0	66.768.245,5
Porez na dohodak, dobit i kapitalnu dobit	11.516.423,2	12.160.712,0	13.396.909,8	15.972.20,5
Porez na dohodak	7.197.917,0	7.764.614,8	7.824.668,1	8.812.854,7
Porez na dobit	4.318.506,2	4.396.097,2	5.572.241,7	7.159.436,8
Porezi na imovinu	605.840,0	730.912,8	763.635,2	961.823,3
Porezi na dobra i usluge	39.547.168,8	41.587.966,2	44.414.502,5	47.894.481,3
Opći porezi na dobra i usluge	28.302.815,6	30.057.274,5	32.446.852,9	35.143.439,3
Porezi na dodanu vrijednost	28.129.299,9	29.864.904,7	32.243.371,6	34.931.749,5
Porez na prodaju	173.515,7	192.369,8	203.481,3	211.689,8
Trošarine	10.482.097,1	10.625.357,7	10.939.144,1	11.564.709,0
Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije	1.810.866,2	1.590.727,3	1.562.930,2	1.588.456,0
Ostali porezi	354.355,1	355.409,8	383.421,3	351.194,4
Socijalni doprinosi	27.424.607,5	29.477.597,2	31.301.339,6	33.877.147,6
Pomoći	12.034,1	13.991,7	28.149,2	196.999,1
Ostali prihodi	8.043.205,0	10.509.650,1	11.250.053,1	11.439.331,5

Izvor : Godišnje izvješće Ministarstva financija,
Statistički prikaz Ministarstva financija

Tablica 3.

Udjel prihoda državnog proračuna u BDP-u RH
za godine 2003, 2004, 2005. i 2006.

Godina	2003.	2004.	2005.	2006.
Bruto domaći proizvod⁵⁵	198.421,9	212.826,4	229.031,3	250.590,4
Ukupni prihodi	89.314,5	96.426,9	103.100,9	112.281,7
Porezni prihodi	53.834,6	56.425,7	60.521,3	66.768,2
Socijalni doprinosi	27.424,6	29.477,5	31.301,3	33.877,1
Udjel ukupnih prihoda u BDP-u, %	45,0	45,3	45,0	44,8
Udjel poreznih prihoda u BDP-u, %	27,1	26,5	26,4	26,6
Udjel socijalnih doprinosa u BDP-u	13,8	13,8	13,6	13,5

Izvor: Državni zavod za statistiku, izračun autora

Podatci u tablici 3 upućuju na apsolutan rast svih zadanih veličina u promatranom razdoblju. Suprotno tome, relativne udjele ne obilježava jednoznačnost. Udjel ukupnih prihoda državnog proračuna pokazuje blagi pad, dok porezni prihodi također padaju, ali s iznimkom 2006. godine. Relativni udjel socijalnih doprinosa, kao druge po važnosti skupine prihoda nakon poreznih, također obilježava blagi pad.

5.1. Osvrt na provedeni inspeksijski nadzor Porezne uprave za godine 2004. i 2005.

Prema podacima Porezne uprave, ukupan broj inspeksijskih nadzora u 2004. bio je 16.441, dok ih je u 2005. bilo 12.521. Od navedenog broja, uku-

⁵⁵ Podatci o veličini BDP-a u Republici Hrvatskoj drže se ipak podcijenjenima; naime u tijeku je projekt u okviru kojeg će se u BDP uključiti i iznos veličine sive ekonomije te određene promjene u izračunu usluga stanovanja i financijskih usluga neizravno mjenjenih u obračun BDP-a, što će utjecati na povećanje njegove razine. O posljedicama uključivanja sive ekonomije u BDP vidjeti više u: Lovrinčević, Ž., Marić, Z., Mikulić, D., Maastrichtski kriteriji i uključivanje sive ekonomije – slučaj Hrvatske, Privredna kretanja i ekonomska politika, br. 106, 2006, str. 30-65.

pan broj podnesenih prekršajnih prijava u 2004. iznosio je 6.418, a u 2005. 5.996. Ukupan broj podnesenih kaznenih prijava raste u 2005. na 126, dok ih je u 2004. bilo 94. U nastavku navest ćemo najznačajnije povrede OPZ-a, Zakona o porezu na dohodak, Zakona o porezu na dobit te Zakona o porezu na dodanu vrijednost, za iste godine.

Prema učestalosti kršenja u obje godine pojavljuje se odredba članka 55. stavaka 1. i 5. OPZ prema kojima knjiženja i druga evidentiranja treba obavljati potpuno točno, pravodobno i uredno, odnosno evidencije o dnevnom gotovinskom prometu moraju se voditi na mjestu na kojem se ti primitci ostvaruju i u svakom trenutku moraju biti dostupni poreznom tijelu u postupku inspekcijskog nadzora. Posebice je značajna učestalost povrede članka 27. OPZ koja propisuje odgovornost za neplaćanje poreza po odbitku, pri čemu valja imati na umu da je riječ ponajprije o odgovornosti poslodavca za uplaćene predujmove i doprinose za posloprimce u okviru poreza na dohodak od nesamostalnog rada. Važno je napomenuti da je naplata poreza po odbitku uobičajena tehnika naplate dohotka od nesamostalnog rada. Među ostalim najznačajnijim povredama treba spomenuti i članak 61. koji obvezuje na podnošenje godišnje porezne prijave te povrede članka 53. prema kojem su porezni obveznici-poduzetnici dužni voditi poslovne knjige i evidencije radi oporezivanja u skladu sa zakonom.

U okviru Zakona o porezu na dohodak u 2004. godini najčešće se kršio članak 19. koji propisuje poreznim obveznicima koji ostvaruju dohodak od samostalne djelatnosti uredno vođenje poslovnih knjiga i evidencija te izdavanje računa. Također, posebno treba naglasiti i kršenje članaka koji obvezuju obveznike na uplatu predujmova poreza na dohodak. Najčešće je riječ o dohotku od samostalne djelatnosti i dohotku od nesamostalnog rada. Isti trendovi primjetni su i u 2005.

U okviru poreza na dobit najčešće se kršila odredba Zakona koja propisuje obvezu podnošenja porezne prijave te urednog plaćanja predujmova poreza u poreznom razdoblju. Struktura u obje godine je slična, s tim da u 2005. raste broj pojava.

Najčešća povreda Zakona o PDV-u jest povreda članka 19. prema kojem obračunani i prijavljeni porez na dodanu vrijednost porezni obveznik mora platiti u propisanim rokovima za podnošenje prijave odnosno konačnog obračuna poreza. Druga po važnosti je povreda članka 17. prema kojem porezni obveznik obračunava PDV prema izdanim računima za isporučena dobra i obavljene usluge. Treća po učestalosti je povreda članka 15. stavaka 7. i 1.: prema stavku 7. porezni obveznici koji isporuke dobara i obavljene usluge naplaćuju u gotovini obvezni su promet iskazivati preko naplatnih uređaja ili na drugi odgovarajući način, dok je prema stavku 1. porezni obveznik za isporučena dobra i obavljene usluge dužan ispostaviti račun te na računu po-

sebno iskazati PDV. Posljednja po učestalosti jest povreda članka 8. Zakona odnosno netočno prikazivanje porezne osnovice. I u 2004. i 2005. izložena struktura najčešćih povreda jednaka je, no u 2005. zamjetno je povećanje povreda spomenutih članka 19. i 17.

5.2. Porezna utaja pri oporezivanju dohotka

Sukladno podacima izloženim *supra*, fiskalno značenje poreza na dohodak tijekom godina raste, s tim da je najznačajniji pomak vidljiv u 2006. godini u odnosu prema 2005. godini kad je zabilježen porast 12%.

Zakonski okvir poreza na dohodak posljednji put je značajnije mijenjan potkraj 2004. godine kad je donesen novi Zakon o porezu na dohodak te uskoro potom i Pravilnik. Glavni pravci promjena, koje počinju s 2005. godinom, jesu: povećanje osobnog odbitka sa 1.500 na 1.600 kuna, s tim da je ukupan mogući iznos olakšica kumulativno reduciran na 12.000 kuna. "Novi" Zakon karakterizira i intencija zakonodavca preciznijem obuhvatu porezne osnovice i svih oporezivih primitaka, što posljedično može utjecati i na mogućnost smanjenja porezne utaje. To se posebice odnosi na uvođenje instituta drugog dohotka. Drugi dohodak je definiran kao razlika između svakog pojedinačnog primitka i izdatka,⁵⁶ s tim da se primitcima ne smatraju primitci određeni na osnovi drugih zakonskih oblika oporezivog dohotka,⁵⁷ dok se izdancima smatraju uplaćeni doprinosi za obvezna osiguranja. Osim što zakonodavac taksativno nabroja oblike drugog dohotka, u njega uključuje "i sve ostale posebno navedene primitke koje fizičkim osobama isplaćuju ili daju pravne i fizičke osobe i drugi isplataljci i davatelji."⁵⁸ Na popisu pojedinačnih oblika drugog dohotka jesu, primjerice, sljedeći primitci: autorske naknade prema posebnom zakonu kojim se uređuju autorska i druga srodna prava, primitci u naravi – korištenje zgrada, prometnih sredstava, povoljnijih kamata pri odobravanju kredita i druge pogodnosti koje davatelji tih primitaka daju fizičkim osobama koje nisu njihovi radnici i osobama koje ostvaruju primitke od nesamostalnog rada, primitci učenika i studenata na redovitom školovanju za rad preko učeničkih i studentskih udruga iznad propisanog iznosa... Među navedenim oblicima drugog dohotka prepoznaju se prije često korišteni modaliteti porezne utaje (npr. isplaćivanje plaća preko studentskih i učeničkih udruga, tzv. *fringe benefits* odnosno primitci u naravi).

Teško je točno ustvrditi jesu li i koliko navedene zakonske novine pridonijele smanjivanju porezne utaje, no podatci u nastavku upućuju na pozitivne

⁵⁶ Čl. 32. ZPODOH.

⁵⁷ Članak 5. ZPODOH tako propisuje izvore oporezivog dohotka prema kojem bi drugi izvori bili, koji nisu drugi dohodak, dohodak od nesamostalnog rada, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava, kapitala i osiguranja.

⁵⁸ Članak 32. ZPDOH.

promjene. Tomu u prilog ponajprije slijedi već navedeni podatak o porastu prihoda o porezu na dohodak 12% u 2006. godini, s time da dva moguća čimbenika na rast prihoda: 1. bruto i neto plaća te 2. zaposlenost ne bilježe sukladan porast. Naznačeni podatci izloženi su u sljedećim tablicama.

Tablica 4.

Prosječna mjesečna isplaćena neto i bruto plaća po zaposlenom
u pravnim osobama

Godina	Prosječna mjesečna plaća neto-net, kuna	Prosječna mjesečna plaća bruto-gross, kuna
2000.	3.326	4.869
2001.	3.541	5.061
2002.	3.720	5.366
2003.	3.940	5.623
2004.	4.173	5.985
2005.	4.376	6.248
2006.	4.603	6.634

Izvor: Državni zavod za statistiku

Tablica 5.

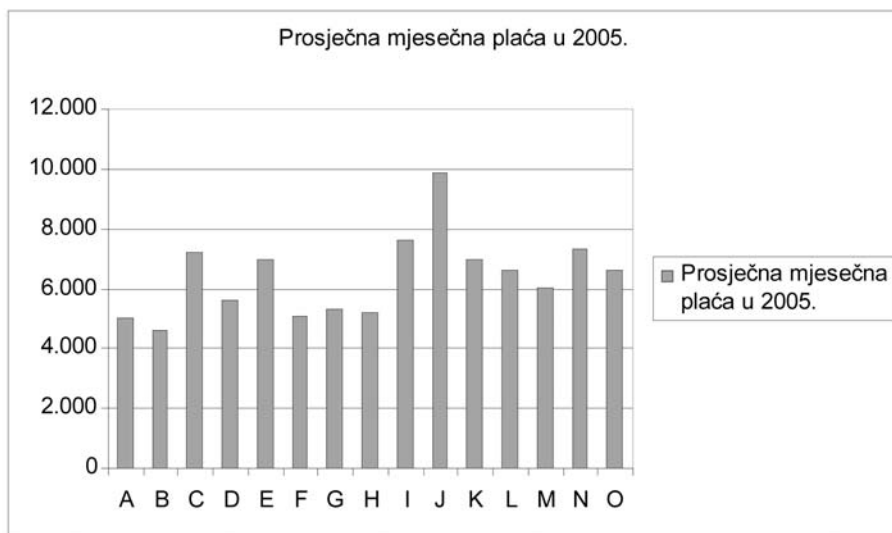
Nezaposlenost i slobodna radna mjesta

Godina	Prosječni broj nezaposlenih osoba
2000.	357.872
2001.	380.195
2002.	389.741
2003.	329.799
2004.	309.875
2005.	308.738
2006.	291.616

Izvor: Državni zavod za statistiku

Kao jedan od najvećih problema pojavnih oblika porezne utaje kod poreza na dohodak zasigurno ostaje problem redovite uplate mjesečnih predujmova poreza na dohodak u okviru dohotka od samostalne djelatnosti i dohotka od nesamostalnog rada te prijava na minimalni dohodak i ostatak isplate u gotovini. Prema analizi djelatnosti, najčešće isplaćivana ispodprosječna neto plaća

u 2005. jest u sljedećim djelatnostima: a) poljoprivreda, lov i šumarstvo, b) ribarstvo, c) prerađivačka industrija, d) građevinarstvo, trgovina na veliko i malo, popravak motornih vozila i motocikala te predmeta za osobnu uporabu i kućanstvo, e) hoteli i restorani. Naznačeni podaci upućuju na činjenicu da je u navedenim djelatnostima nedvojbeno prisutan određeni stupanj sive ekonomije. Slične rezultate navode i istraživanja Lovrinčevića i Mađarević-Šuster. Autori Lovrinčević, Marić i Mikulić, procjenjujući veličinu sive ekonomije u Hrvatskoj po djelatnostima u tisućama kuna za 2002. godinu, navode da najveći dio sive ekonomije čini siva ekonomija u prerađivačkoj industriji, potom slijedi trgovina na veliko i malo. Visok udjel sive ekonomije bilježe i skupina hoteli i restorani te građevinarstvo. Mađarević-Šuster, iznoseći podatke za 2000. godinu, dolazi do istih rezultata: gotovo sve uslužne djelatnosti imaju iznadprosječni udjel prijavljenih zaposlenika s minimalnim plaćama.



Izvor: Državni zavod za statistiku

5.3. Porezna utaja pri oporezivanju dobiti

Kao što se vidi iz podataka u tablici 2, prihodi tog poreznog oblika bilježe najznačajniji porast u promatranom razdoblju. S obzirom na to da je porez na dobit najizravnije vezan uz poduzetničku sferu, porast prihoda ponajprije se pripisuje “dobrom poslovanju hrvatskih poduzeća u 2004. godini, ali i činjenici da se za 2005. koristila veća porezna baza.”⁵⁹

Zakonodavni okvir poreza na dobit posljednji put se mijenjao krajem 2004. godine, isto kad i porez na dohodak. Valja spomenuti, premda to nije tema

⁵⁹ Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2005, www.mfin.hr

ovog rada, da su u novom Zakonu o porezu na dobit primjetne tendencije u području usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom EU na području metoda zakonitog izbjegavanja tog poreznog oblika kao što su transferne cijene i potkapitaliziranje koje po pravilu imaju i međunarodni značaj.

S obzirom na to da je porezna osnovica tog poreza dobit koja se utvrđuje prema računovodstvenim propisima kao razlika prihoda i rashoda prije obračuna poreza na dobit, uvećana i umanjena prema odredbama Zakona o porezu na dobit, najčešći oblik porezne utaje je "friziranje" računovodstvenih podataka i prikazivanje fiktivnih knjigovodstvenih stanja. Na tom tragu, Zakon o porezu na dobit detaljno regulira i pitanje skrivene raspodjele dobiti, koja zapravo predstavlja oblik smanjenja porezne obveze. S obzirom na to da skrivena isplata dobiti može imati u konačnici učinak smanjenja porezne obveze suprotno intenciji zakonodavca, u porezne propise ugrađuju se posebne odredbe namijenjene njegovu poništavanju. Po pravilu se za skrivene isplate dobiti dobit i uvećava, što je slučaj u Republici Hrvatskoj. Tako, primjerice, skrivene isplate dobiti Zakon taksativno navodi u članku 7. stavku 5.

Analizirajući trendove porasta tog poreznog oblika, vidi se tendencija potpuno sukladna onoj kod poreza na dohodak: primjetan porast prihoda u 2006. u odnosu prema 2005. Navedena pojava sugerira zaključak o poboljšanoj zakonskoj regulativi i njezinu (mogućem) utjecaju na smanjenje porezne utaje.

5.4. Porezna utaja kod poreza na dodanu vrijednost

Porez na dodanu vrijednost, kao što potkrepljuju i sljedeći podatci (vidjeti tablicu 6), od uvođenja (1998) tradicionalno je najizdašniji pojedinačni porezni prihod.

Tablica 6.

Udjel PDV-a u ukupnim i poreznim prihodima
za razdoblje 2003-2006.

Godina	2003.	2004.	2005.	2006.
Ukupni prihodi	89.314,5	96.426,9	103.100,9	112.281,7
Porezni prihodi	53.834,6	56.425,7	60.521,3	66.768,2
Porezi na dodanu vrijednost	28.129,2	29.864,9	32.243,3	34.931,7
Udjel PDV-a u ukupnim prihodima, %	31,5	30,9	31,2	31,1
Udjel PDV-a u poreznim prihodima, %	52,2	52,9	53,2	52,3

Izvor: Ministarstvo financija, izračun autora

Sukladno podacima, relativni udjel poreza na dodanu vrijednost kroz promatrano razdoblje konstantan je i u ukupnim prihodima i u poreznim prihodima: kreće se na razini od 30% odnosno 50%.

Konstantnu visinu ubranih prihoda poreza na dodanu vrijednost moguće je pripisati ponajprije njegovim financijskim obilježjima (izdašnost prihoda, stabilnost prihoda, jeftinoća ubiranja te ugodnost plaćanja poreza),⁶⁰ ali i osnovnim prednostima pred drugim oblicima oporezivanja prometa, od kojih je za ovaj rad najrelevantnije otežano izbjegavanje plaćanja poreza. Kao što je prije spomenuto, u sustav PDV-a putem računa ugrađen je samokontrolirajući mehanizam kojeg je posljedica smanjena i otežana porezna utaja, s obzirom na to da su porezni obveznici direktno zainteresirani za dostavu računa na kojima se vidi iznos plaćenog poreza kako bi ga od svoje porezne obveze mogao odbiti u obliku pretporeza. Time je PDV i neutralan u poduzetničkom okružju. No, usprkos navedenom, kao što je naznačeno u poglavlju 3., vidljivi su pojedini oblici izbjegavanja tog poreza, od spomenutih pokušaja zloupotrebe nulte stope pa do, primjerice, dogovora kupca i prodavača da prodana roba ili usluge ne sadržavaju iznos poreza na dodanu vrijednost, pokušaja zloupotrebe vlastite potrošnje kako bi se iskoristilo pravo na odbitak pretporeza, neevidentiranje izdanih računa, nevođenje poslovnih knjiga.

5.5. Osvrt na mjere za sprječavanje porezne utaje u Hrvatskoj

U poglavlju 4. navedene su mjere za sprječavanje porezne utaje, podsjetimo, podijeljene u tri skupine. Unutar skupina izdvojene su samo, s obzirom na veličinu rada, pojedinačne sastavnice koje zaslužuju posebnu pozornost. U nastavku izložit će se one mjere ili prikladnije rečeno svojevrsne smjernice koje držimo potrebnim naglasiti s obzirom na “domaće” prilike:

1. Institucionalne

- potreba daljnje izgradnje ukupne porezne administracije i odnosa s poreznim obveznicima,
- obrazovanje poreznih službenika kroz posebno usmjerenje visokoškolskog obrazovanja ili daljnja doškoloovanja,
- izgradnja “povjerenja” u institucionalnu podlogu.

2. Pravne

- stabilnost i kontinuitet poreznih propisa,
- preispitivanje sustava kažnjavanja porezne utaje u Republici Hrvatskoj,
- pitanje praćenja poreznih obveznika kroz evidencije porezne uprave.

⁶⁰ Vidjeti više u: Jelčić, Bo., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

3. Socio-ekonomske

- potreba izgradnje poreznog morala,
- transparentni proračunski sustav na strani svrhovitosti trošenja proračunskih sredstava.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

1. Imajući u vidu derivativnost poreza kao jednu od glavnih karakteristika tog financijskog instrumenta, koja implicira da se porezi izvode iz ekonomske snage pojedinca, nedvojbeno je da pitanje postojanja porezne utaje nije novost. Moglo bi se reći da porezna utaja kroz povijest zapravo mijenja svoj sadržaj, oblik i veličinu, sukladno "zdravstvenom stanju države".
2. Razmatrajući problematiku porezne utaje, posebna se pažnja pridaje definiranju samog pojma. Nužno je razgraničiti pitanje porezne utaje od izbjegavanja plaćanja poreza, umanjivanja poreza i poreznog planiranja. Osnovno obilježje porezne utaje je nezakonito djelovanje, odnosno direktno kršenje zakonskih odredbi koje je podložno propisanim sankcijama i na temelju kojeg je porezni obveznik "zabrinut" zbog mogućnosti otkrivanja.
3. Osim analiziranja posljedica porezne utaje, u današnje vrijeme posebno se nužnim pokazuje i potreba spoznavanja uzroka pojave i činitelja njezina povećavanja ili smanjivanja. Na tom tragu uzroke porezne utaje prema njihovim zajedničkim obilježjima držimo korisnim klasificirati u tri skupine: a) pitanje institucionalne infrastrukture, b) pravni sustav i c) socio-ekonomski uzroci. S tim u svezi postavlja se i pitanje je li i u kojoj mjeri uzroke porezne utaje moguće tražiti u pojedinačnim sastavnicama ili je stvarni uzrok ipak rezultat njihova međusobnog djelovanja. Prethodna tvrdnja posebice dobiva na težini ima li se na umu da je identificiranje uzroka ujedno i prvi korak pravodobnom sprječavanju stupnja porezne utaje.
4. U radu je naznačeno da veličina i snaga mjera za sprječavanje porezne utaje nužno trebaju biti u uskoj vezi s njezinim zamahom, a često i šireg obuhvata od pukog direktnog odnosa na porezne obveznike. Potonju tvrdnju valja promatrati imajući u vidu iznesenu dvojbu o identificiranju uzroka. Isti obrazac podjele koristio se i pri klasifikaciji i formuliranju mjera za umanjivanje uzroka porezne utaje koje su: institucionalne, pravne i socio-ekonomske. No, jednako kao i kod uzroka držimo korisnim upozoriti da je i mjere nužno promatrati prije u njihovoj međuzavisnosti negoli u pojedinačnoj primjeni.
5. Prema podacima o strukturi prihoda državnog proračuna u razdoblju 2003-2006. vidi se tendencija njihova porasta. Najznačajniji prihodi državnog proračuna su, očekivano, porezni prihodi kojih se relativni udjel u svim promatranim godinama kreće na razini od oko 60%. Pojedinačna struktura poreznih prihoda ne pokazuje značajnije promjene: najizdašniji porezni

prihod je PDV, potom slijedi porez na dohodak i porez na dobit. Premda takva struktura odstupa od one u zemljama Europske unije (u kojima dominiraju porezi na dohodak, na dobit i na imovinu), u ozračju problematike porezne utaje koja je prema posljednjim podacima u Hrvatskoj iznosila u 2002. godini 20,1 milijardu kuna, oporezivanjem potrošnje kao porezne osnovice PDV-a omogućuje se zahvat u dio sive ekonomije.

6. Zakonski okvir poreza na dohodak i poreza na dobit značajnije se mijenjao krajem 2004. s datumom primjene od 1. 1. 2005. U okviru obaju poreza primjetan je značajniji porast prihoda u 2006. u odnosu prema 2005. godini, što upućuje na mogući zaključak o poboljšanoj zakonskoj regulativi i posljedično tome zahvaćanju poreznih tijela u područje sive ekonomije. Kao jedan od najznačajnijih pojava oblika porezne utaje kod poreza na dohodak pojavljuje se prijava na minimalni dohodak, a ostatak se isplaćuje u gotovini.
7. U okviru PDV-a očekivano je najmanji stupanj porezne utaje, što potkrepljuju i podaci o konstantnom udjelu njegovih prihoda. Nizak stupanj porezne utaje kod PDV-a rezultat je ugrađenog svojevrsnog kontrolnog mehanizma na način opisan u radu.
8. U okviru mjera za sprječavanje porezne utaje držimo potrebnim naglasiti nekoliko njih, imajući u vidu uvažavanje domaćih prilika. U skupini institucionalnih mjera to je zasigurno potreba daljnje izgradnje porezne administracije i odnosa s poreznim obveznicima te izgradnja povjerenja u ukupnu institucionalnu podlogu. Iz skupine pravnih mjera možda se kao najvažnija nameće potreba stabilnosti i kontinuiteta poreznih propisa. Također ne treba zanemariti ni preispitivanje sustava kažnjavanja porezne utaje u Hrvatskoj. Nedvojbeno je također imati u vidu i izgradnju poreznog morala te transparentnijeg proračunskog sustava, posebice na strani svrhotosti trošenja proračunskih sredstava.

LITERATURA

1. Adams, W. C., Za dobro i zlo: utjecaj poreza na kretanje civilizacije, Institut za javne financije, Zagreb, 2006.
2. Brummerhof, D., Javne financije, Mate, Zagreb, 2000.
3. Cooper, S. G. (ed.), Tax Avoidance and the Rule of Law, IBFD Publications BV, Amsterdam, 1997.
4. Čović, Tomislav, Izbjegavanje porezne obveze, magistarski znanstveni rad, 2004.
5. Haralambos, M., Holborn, M., Sociologija – teme i perspektive, Golden Marketing, Zagreb, 2002.
6. Hayoz, N., Hug, S. (eds.), Tax Evasion, Trust, and State Capacities, Peter Lang, Bern, 2007.
7. Jelčić, B., Otpor plaćanju poreza, Financijska praksa 17(1), str. 29-47.
8. Jelčić, Bo., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
9. Lee, D. R., Johnson, W. R., Joyce G. P., Public budgeting system, Jones and Bartlett publishers, 2003.

10. Lovrinčević, Ž., Marić, Z., Mikulić, D., Maastrichtski kriteriji i uključivanje sive ekonomije – slučaj Hrvatske, Privredna kretanja i ekonomska politika, br. 106, 2006.
11. Mađarević-Šuster, Procjena porezne evazije u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa, 26 (1), str. 117-144, 2002.
12. Marković, B., Pojava porezne evazije kod oporezivanja poduzetnika u Republici Hrvatskoj, u zborniku radova: Tendencije u razvoju financijske aktivnosti države, Zagreb, 2000.
13. Thuronyi, V., Comparative Tax Law, Kluwer Law International, Amsterdam, 2003.

PRAVNI IZVORI

1. Kazneni zakon
2. Opći porezni zakon
3. Zakon o porezu na dohodak
4. Zakon o porezu na dobit
5. Zakon o porezu na dodanu vrijednost

INTERNET

1. www.ijf.hr
2. www.mfin.hr
3. www.dzs.hr
4. www.fina.hr

Summary

TAX EVASION IN THE REPUBLIC OF CROATIA AND MEASURES TO PREVENT IT

The authors consider the issues of tax evasion from the perspective of financial law. After presenting the definition of the term tax evasion and warning about its detrimental consequences, the authors classify its causes into three groups: 1) institutional infrastructure, 2) the legal system, and 3) socio-economic causes, since they consider that identifying causes is the first step towards due prevention. The revenues structure of the State Budget in the period 2003-2006 was different from the revenue structure in the EU Member States (where income tax, profit tax and property tax prevail). As part of a general proclivity for tax evasion which, according to the most recent data in Croatia, amounted to HRK 20.1 billion in 2002, one of the most significant forms of tax evasion in terms of income tax consists of reporting a minimum income, while the remaining income is paid out in cash. On the other hand, a low level of tax evasion is found within the VAT system, which may be the result of the supervisory mechanism described by the authors. They also recommend several institutional and legal measures to prevent tax evasion. The institutional measures include further capacity building within the tax administration and developing relations with taxpayers. The legal measures include the introduction of stable and consistent tax regulations and a final revision of the system of penalties for tax evasion in Croatia, taking into account the continuous development of tax morality and a more transparent budget system, especially concerning the purposeful spending of budget funds.

