

## EFIKASNOST POREZNE OLAKŠICE ZA DOBROTVORNE PRILOGE<sup>1</sup>

*Autorica analizira uvođenje opće olakšice za dobrotvorne priloge u hrvatski sustav poreza na dohodak sa stajališta porezne pravednosti i posebno ekonomske efikasnosti. Rezultati njezinih istraživanja, uz odgovarajuće metodološke inovacije, dokazuju efikasnost te olakšice.*

### Uvod

Sustavi poreza na dohodak mnogih razvijenih zemalja, ali i nekih razvijenijih zemalja tranzicije, sadrže poreznu olakšicu za dobrotvorne priloge. Razlog tome, nije samo pravednost, već i očekivana efikasnost od takve olakšice.

U okviru hrvatskoga poreza na dohodak počela se uvoditi ta olakšica, ali samo parcijalno (za kulturu, umjetnost, šport), čime navedene aktivnosti dobivaju porezne privilegije u odnosu na ostale, a koje su predmet dobrotvornih priloga. Suvremenom poimanju dobrotvorne aktivnosti odgovara jedinstvena porezna olakšica za sve oblike dobrotvornih priloga.

U ovom se radu razmatra upravo efikasnost uvođenja te olakšice u hrvatski porezni sustav. Zbog diskutabilnosti ostalih argumenata u korist njezina uvođenja, ovaj je argument krucijalan za konačnu odluku o uvođenju navedene olakšice. U prvom se dijelu analiziraju argumenti o pravednosti uvođenja, odnosno o postojanju takve olakšice u razvijenim zemljama, zatim se analizira kakva je njezina efikasnost i kakvi su rezultati odgovarajućih empirijskih istraživanja. Prikazuje se izabrana metodologija mjerenja efikasnosti mogućeg uvođenja te olakšice u Hrvatskoj i rezultati empirijskog istraživanja.

---

\* H. Blažić, doktor znanosti, viši asistent Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. Članak primljen u uredništvu: 05. 09. 2000.

<sup>1</sup>Rad je dio projekta "Porezno opterećenje obitelji", koji se realizira uz financijsku potporu Ministarstva znanosti i tehnologije RH.

## Opravidanost porezne olakšice za dobrotvorne priloge

Za razliku od nekih najčešćih poreznih olakšica u okviru poreza na dohodak, kao što su, npr., osnovna olakšica, olakšica za uzdržavanog bračnog druga, za djecu, za medicinske troškove, za troškove u vezi s radnim mjestom, troškove obrazovanja, osiguranja itd., olakšica za dobrotvorne priloge nema opravdanje bitno, odnosno sustavno porezne prirode, tj. njome se ne ostvaruje porezna horizontalna pravednost, odnosno načelo porezne sposobnosti samo po sebi<sup>2</sup>. Preciznije rečeno, ta se olakšica ne može opravdati ni tzv. "objektivnim neto načelom" (izdaci u funkciji stjecanja dohotka), niti tzv. "subjektivnim neto načelom" (neizbježni, egzistencijalni, nediskrecijski izdaci).

Stoga bi se moglo konstatirati da se radi o olakšici u užem smislu, odnosno o "pravoj" olakšici. Takve se olakšice označuju terminima "porezne povlastice", odnosno "porezne subvencije", pa su u posljednjim godinama (u praksi osobito od porezne reforme sa svršetka osamdesetih godina) pod udarom oštih kritika zbog izgubljenih poreznih prihoda na osnovi tih olakšica. To pokazuje i izraz koji se za njih koristi - "porezni rashodi" ("Tax Expenditures"). Njime se želi naglasiti njihov subvencijski karakter, dakle analogija s rashodnom stranom proračuna. Takvim se olakšicama ne ostvaruje horizontalna porezna pravednost, jer se one ne zasnivaju na kriteriju porezne sposobnosti, već ga narušavaju radi postizanja određenih socijalnih ili ekonomskih ciljeva (Tipke: prema Langu, 1987., str. 27-28).<sup>3</sup> Zato ih se može označiti olakšicama intervencionističkog karaktera. One su opravdane ako se njima ostvaruje vertikalna pravednost odnosno ako su efikasne u cost-effectiveness smislu. Pod efektivnošću podrazumijevaju se poticanje "društveno poželjnih" aktivnosti (ekonomskog i socijalnog karaktera) - tzv. princip prema zaslugama ("Verdienstprinzip"), ali u određenim uvjetima i korekcija socijalnih jednakosti - tzv. "princip prema potrebama" ("Bedarfsprinzip") (Tipke, 1993., str. 361-417, 713-742; Becker, 1990., str. 60-75).

U tom bi kontekstu i olakšica za dobrotvorne priloge bila opravdana sa stajališta principa prema potrebama, odnosno ako je efikasna, tj. ako njezina korist (dodatno prikupljena sredstva) premašuje njezine troškove (izgubljen porezni prihod).

Ipak, prije nego što se rasprave činjenice o problematici efektivnosti i o njezinim empirijskim rezultatima u korist toj olakšici, potrebno je istaći da upravo u korist toj olakšici, za razliku od mnogih drugih olakšica intervencionističkog karaktera, postoje brojni relativno snažniji argumenti i u samoj financijskoj teoriji. Tako se nju čak i ne može u potpunosti smatrati olakšicom u užem smislu riječi. Ističe se npr. da su specifični odbici za osobne izdatke opravdani ako oni znače

---

<sup>2</sup> Olakšice takvoga tipa u radovima o javnim financijama njemačke provenijencije označavaju se izrazom "Fiskalzwecknormen", što znači da imaju karakter bitnoga, tj. njima se ostvaruje horizontalna pravednost.

<sup>3</sup> Suprotno prethodnom izrazu "Fiskalzwecknormen" u znanosti o javnim financijama germanske provenijencije za ove se olakšice rabi izraz "Lenkungsnormen", odnosno "Interventionsnormen".

nemogućnost da se pridonosi redistributivnoj funkciji države i ako već nisu implicitno odbijeni prethodnim (obiteljskim) olakšicama (Dodge, 1989, str. 122-123). Tzv. opravdani osobni izdaci, tj. izdaci koji znače nemogućnost da se pridonosi redistributivnoj funkciji države, oni su koji: (a) predstavljaju egzistencijalne ili nediskrecijske troškove, ili (b) su dio nedržavne sheme socijalne redistribucije koja je prioritetna u odnosu na redistribuciju države.

Upravo se drugi razlog odnosi na dobrotvorne priloge, te proizlazi iz prvoga, a to daje specifičnu snagu argumentu uvođenja olakšice za dobrotvorna davanja (Dodge, 1989., str. 125-126). Naime, načelo plaćanja poreza prema poreznoj sposobnosti (ekonomskoj snazi) proizlazi iz shvaćanja države kao instrumenta redistribucije bogatstva i pružanja ponude javnih dobara. Stoga se može zagovarati dedukcija dobrotvornih davanja na osnovi redistributivnog učinka i osiguravanja ponude javnih dobara, bez obzira na činjenicu što su te svote sastavni dio porezne sposobnosti<sup>4</sup>, iz koje se izdvajaju dobrovoljno i bez obzira na egzistencijalne potrebe, ali, navedeni argument državne funkcije samo pokazuje kompatibilnost dobrotvornih davanja s načelom porezne sposobnosti, što ne znači da to načelo zahtijeva (kao što je to slučaj kod neto načela) pružanje olakšice za dobrotvorne priloge.

Navedeni je argument za ovu olakšicu već spominjani "princip prema potrebama" odnosno argument pravednosti, shvaćen kao "nagrada", ali i "poticaj" za "društveno poželjne oblike potrošnje" (Kiesling, 1992., str. 119).

Od ostalih argumenata mogu se istaći oni vezani za jačanje demokracije i pluralističkog društva decentralizacijom, pa i svojevrsne konkurencije u financiranju različitih aktivnosti na koje su donacije usmjerene. U biti se ovdje velikim dijelom ne radi o klasičnim javnim dobrima, pa je logično da se na taj način proračun rasterećuje od takvih izdataka. Sa druge je, pak, strane, jasno da se takva dobra ne mogu adekvatno plasirati putem tržišta, pa se upravo privatno donatorstvo javlja kao optimalan međumehanizam.

Naravno da ne izostaje ni kritika argumenata koji idu u korist toj olakšici (Goode, 1996., str. 171-172; Stiglitz, 1988., str. 522). Ona se svodi na neuputnost privatnog odlučivanja o alokaciji sredstava o kojima bi se inače odlučivalo u okviru javnog sektora. Navedeno može dovesti do neadekvatne alokacije, pa čak i do zloupotrebe. To bi u biti ponovno zahtijevalo odgovarajući angažman javnog sektora u obliku kontrole plasmana dotičnih financiranih aktivnosti, odnosno u obliku ograničavanja olakšice za pojedine aktivnosti (korisnike).

Navedena različita shvaćanja i izostanak čvrstih argumenata porezne pravednosti, ističu da ta olakšica svoju glavnu zasnovanost ipak mora tražiti u efikasnosti koja bi se očitovala usporedbom njezinih troškova i učinaka.

---

<sup>4</sup> Postoje, međutim, i suprotna shvaćanja, prema kojima dobrotvorna davanja predstavljaju smanjenje porezne sposobnosti, te bi stoga trebala biti isključena iz oporezivog dohotka (prema Rosen, 1995, str. 375). No, navedeno je, s obzirom na njihovu dobrovoljnost, kao i činjenicu da očito pružaju odgovarajuću satisfakciju poreznim obveznicima, neprihvatljivo.

## Efikasnost olakšice za dobrotvorne priloge

Kao što je već istaknuto, efikasnost se te olakšice mjeri cost-effectiveness analizom, odnosno usporedbom troškova i učinaka. Iako je ta olakšica izuzetno društveno poželjna, pa stoga ima i mnoge neizravne učinke, oni se ovdje ne uzimaju u obzir zbog dva razloga. Prvi je razlog to što ih je teško, odnosno gotovo nemoguće, kvantificirati, a drugi to što to i nije potrebno učiniti, jer se najveći dio tih učinaka ostvaruje ako se dobrotvorni prilozima financiraju iz proračuna (dakle na osnovi, u slučaju davanja olakšice izgubljenih, poreznih prihoda - oportunitetnog troška olakšice). Stoga se pojednostavnjeno gledano efikasnost olakšice može izraziti kao odnos izgubljenih poreznih prihoda zbog olakšice (koji bi se onda mogli upotrijebiti za financiranje različitih rashoda javnog sektora dobrotvornog karaktera) i povećanih dobrotvornih prihoda, koji su rezultat odobravanja olakšice. Dokle su god potonji veći, ili barem jednaki prethodnima, olakšica se smatra efikasnom. Pojednostavnjeno shvaćeno, obično se smatra da je to slučaj kada je cjenovna elastičnost (naravno negativna) dobrotvornih priloga veća od jedinice (Clotfelter, 1985., str. 60-61)<sup>5</sup>. Ta je cjenovna elastičnost funkcija "cijene" dobrotvornog priloga na smanjenje kojeg utječe odobrena porezna olakšica, ovisno o tehnici njezina davanja. Dakle, do porasta dobrotvornih davanja dolazi zbog smanjenja njihove "cijene", a to je rezultat odobravanja porezne olakšice.

Dobrotvorni se priloge, dakle, promatra kao oblik potrošnje. Altruizam davatelja rezultira odgovarajućim zadovoljstvom odnosno to mu "dobro" donosi odgovarajuću korist, jednako kao i ostala dobra koja upotrebljava. Ukupna se funkcija korisnosti može označiti kao  $U = U(X, G)$ ; gdje  $G$  označuje dobrotvorna davanja, a  $X$  potrošnju svih ostalih dobara. Ako se porez ( $T$ ) označi kao funkcija dobrotvornih davanja (zbog olakšice) i visine dohotka ( $Y$ ), problem maksimizacije može se prikazati kao

$$\max U(X, G) \tag{1}$$

uz ograničenje da je

$$Y - T(Y, G) = X + G \tag{2}$$

Nakon parcijalnog deriviranja dolazi se do ovakve jednakosti:

$$U'(G) / U'(X) = 1 + T'(G) \tag{3}$$

---

<sup>5</sup> Ovo će se "statičko" shvaćanje efikasnosti u kasnijem mjerenju elastičnosti modificirati na izabranom empirijskom primjeru, i to tako da uključuje i "behavioral response", odnosno reakciju poreznih obveznika na poreznu olakšicu i rezultirajuće povećanje gubitka poreznih prihoda, koje je upravo rezultat te reakcije.

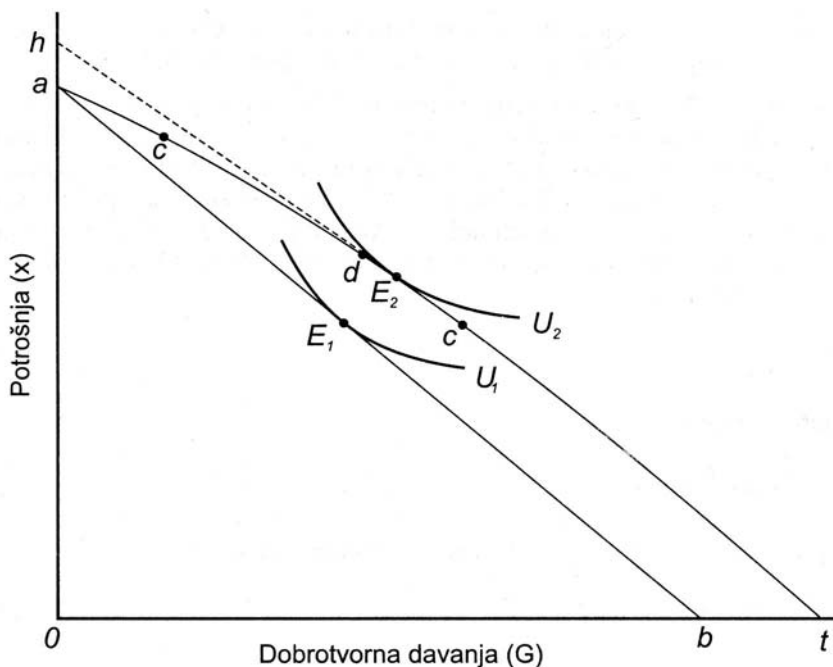
Budući da je  $T'(G)$  stopa po kojoj se porezi smanjuju po jedinici (rastućih) doprinosa, jednakost (3) pokazuje da je marginalna stopa supstitucije između dobrovoljnih davanja i vlastite (ostale) potrošnje jednaka poslijeporeznoj cijeni dobrotvornih davanja. Ako se porezna olakšica za dobrotvorna davanja daje kao odbitak od osnovice, što je najčešći oblik davanja te olakšice, tada je granični učinak dobrotvornog davanja negativna funkcija granične porezne stope, tj.  $T'(G) = -T'(Y)$ . Time se prethodna jednakost svodi na

$$U'(G) / U'(X) = 1 - T'(Y) \quad (4)$$

Slika 1. pokazuje učinak olakšice za dobrotvorne priloge dane kao odbitak (od porezne osnovice)<sup>6</sup> uz pomoć linije budžetske jednakosti pojedinca prije i poslije uvođenja odbitka s gornjom granicom kod progresivnog poreza na dohodak.

Slika 1.

#### UČINAK ODBITKA OD POREZNE OSNOVICE S GORNJIM LIMITOM NA DOBROTVORNA DAVANJA



Izvor: Clotfelter, Charles T., "Federal Tax Policy and Charitable Giving", 1985., str. 41.

<sup>6</sup>U praksi se često, radi ograničivanja opasnosti pretjeranog gubitka poreznih prihoda, postavlja gornja granica olakšici za dobrotvorne priloge. No, potrebno je napomenuti da u skladu s iznesenom argumentacijom u korist toj olakšici, takvo limitiranje olakšice nije opravdano.

Linija  $ab$  pokazuje moguće kombinacije potrošnje svih ostalih dobara i dobrotvornih priloga u slučaju nepostojanja odbitka od osnovice i njezin je koeficijent smjera  $-I$ , što pokazuje da jedna novčana jedinica dobrotvornog priloga košta donatora cijelu jednu novčanu jedinicu njegova dohotka. Visina budžetske linije, odnosno njezin odsječak na ordinati  $Oa$  poslijeporezni je dohodak. Linija  $acdf$  označuje budžetsku liniju, kada postoji odbitak od porezne osnovice za dobrotvorne priloge. Njezina razlomljenost rezultat je izravne porezne progresije. Koeficijent nagiba  $-(I - m_n)$ , gdje  $m$  označuje graničnu poreznu stopu, a supskript  $n$  broj poreznog razreda (računajući od najvišeg prema dolje) - svakog idućeg odsjeka sve je oštrije kako marginalna stopa opada (cijena dobrotvornog priloga raste). Gornja granica (limit) odbitka, tj. iznos dobrotvornog priloga u odnosu na dohodak, nakon kojeg se olakšica više ne odobrava, označen je točkom  $e$ , nakon koje linija budžetskog ograničenja ponovo ima smjer  $-I$ .<sup>7</sup> Optimum je u točki  $E_2$ , gdje je granična stopa supstitucije između ostalih dobara i dobrotvornih davanja  $(I - m_3)$ .

Uz već opisani učinak supstitucije, odbitak od osnovice za porezna davanja ima i učinak dohotka, koji također potiče davanja. Označuje ga isprekidana linija  $hd$ . Na početku segmenta  $ac$  vrijedi samo učinak supstitucije i dedukcija dovodi do smanjenja cijene dobrotvornog priloga. No, ako kao rezultat dobrotvornih priloga, pojedinac izabere neki navedeni segment budžetske linije, dolazi do kombinacije dvaju učinaka: smanjenja cijene od  $I$  na  $(I - m_n)$  i egzogenog povećanja raspoloživog dohotka  $ah$ . Drugi učinak proizlazi iz veće stope, odnosno iz većih stopa poreza po kojima su prethodna (inframarginalna) dobrovoljna davanja odbijana od dohotka. Empirijske procjene utjecaja odbitka za dobrovoljne priloge najčešće ispuštaju kvantitativno procijeniti i obuhvatiti taj učinak. No on je, obuhvaćen prilikom mjerenja efikasnosti uvođenja te olakšice (u obliku odbitka) u hrvatski porezni sustav, a to je izneseno u dijelu ovoga rada koji slijedi.

Rezultati empirijskih istraživanja efikasnosti olakšice za dobrotvorne priloge ne daju jednoznačan odgovor o visini elastičnosti te olakšice. Prva su istraživanja (Taussig, 1967., Schwarz, 1970.: prema Clotfelter, 1985., str. 56-63) iskazivala elastičnost manje od jedinice. Tek su poslije složenije studije<sup>8</sup> iskazale elastičnost veće od jedinice (ili barem oko jedinice). Ta su istraživanja dala značajno znanstveno uporište olakšici za dobrotvorne priloge, i to osobito u obliku odbitka od osnovice, jer većina tih istraživanja (posebno ranijeg datuma) ističu pozitivnu korelaciju cjenovne elastičnosti i visine dohotka. Kao što je poznato, odbitak od osnovice, za razliku od poreznog kredita (odbitka od poreza), zbog rastućih graničnih stopa poreza na dohodak, daje veću korist višim dohocima koji potpadaju pod više granične stope. Stoga je, slijedeći navedenu logiku, uputnije dati olakšicu kao odbitak

<sup>7</sup> U slučaju njegovog nepostojanja, posljednji bi odsječak budžetske linije imao nagib u skladu s posljednjom (najnižom) graničnom stopom poreza na dohodak.

<sup>8</sup> Od kojih posebno valja istaknuti (Feldstein i Clotfelter, 1976; Feldstein i Taylor 1976.; Feldstein i Boskin, 1977.; prema Clotfelter, Feldstein, 1975., str. 81, 85-92, 97-99; Dye, 1978.; Abrams and Schminz, 1978.; Reece, 1979.; Long and Settle, 1979.; Clotfelter, 1980.; Clotfelter i Steurle, 1981.; Feenberg, 1982.; Reece i Zie, 1982.; Abrams i Schmitz, 1983; prema Clotfelter; Choe, Jeong, 1993., str. 34).

od osnovice, čime se dodatno potiču više dohodovne skupine (u odnosu na niže). Tako se iskorištava njihova pretpostavljeno viša cjenovna elastičnost.

Ipak, neka najnovija istraživanja ponovo dovode u pitanje visinu cjenovne elastičnosti (dajući prilično kontradiktorne rezultate) i njezine promjene s rastom dohotka (Robinson, 1990., str. 39, 53-58; Broman, 1989., str. 7, 13-20; Ricketts i Westfall, 1993., str. 1, 9-19; Barrett, McGuirk i Steinberg, 1997., str. 321, 326-332). U vezi s potonjim, a posebno i ako se elastičnost smatra ipak većom od jedinice, sve se češće naglašava i velika elastičnost (čak i veća od jedinice) srednjih, pa i nižih dohodaka (već i kod Choe, Jeong, 1993., str. 34-37), što je suprotno prijašnjem shvaćanju o visokoj elastičnosti samo, odnosno posebno, kod viših dohodovnih skupina.

### Metoda mjerenja efikasnosti

Potencijalna efikasnost uvođenja opće olakšice za dobrotvorne priloge mjerena je, kao što je to uobičajeno, usporedbom fiskalnog odljeva (izgubljenih poreznih prihoda - tzv. "porezni rashodi") i konkretnog intenziteta poticaja izraženog u obliku dodatnih dobrotvornih priloga, odnosno njihova rasta. Radi se o tzv. "cost-effectiveness analizi", gdje se utvrđuje efektivnost olakšice i njezini troškovi. Ona je primijenjena na uzorku od 419 domaćinstava sa dva zaposlena, tj. bračne drugove (s jednim djetetom, sa dvoje djece i bez djece) na području Primorsko-goranske županije u okviru šire ankete. Radi se o dominantnom tipu obitelji, jer bračni parovi (sa djecom ili bez djece) čine oko 86,4% svih obitelji (Statistički ljetopis Primorsko-goranske županije, 1997).<sup>9</sup> Da bi se dodatno provjerili rezultati efikasnosti, analiza je, osim ovog osnovnog uzorka, obuhvatila i ostale tipove obitelji (bračni parovi s troje djece, samačka domaćinstva, samohrani roditelji, bračni parovi s uzdržavanim bračnim drugom) - tzv. dodatni uzorak, na kojem su dodatno testirani dobijeni rezultati osnovnog uzorka.

Relevantna pitanja za dobrotvorne priloge obuhvaćala su njihov iznos, odnosno udio u strukturi izdataka domaćinstava (uključivši i sa štednjom), dakle, udio u raspoloživom dohotku i reakcije poreznih obveznika na uvođenje olakšice, i to u obliku odbitka od osnovice. Taj je oblik olakšice izabran ne samo zbog svjetskih iskustava koja ga potvrđuju kao adekvatniji oblik od poreznog kredita, već i izbog upoznatosti naših poreznih obveznika s tom tehnikom olakšica. U vezi s reakcijom na uvođenje olakšice u obliku odbitka ispitanici su podijeljeni u dvije skupine: one koji dosad nisu izdvajali dio dohotka za dobrotvorne priloge i one koji jesu. Prvima (dosadašnji nedavatelji) dane su na raspolaganje ove opcije:

- i dalje se ne bi izdvajalo za dobrotvorne priloge, čak i kada bi se uvela porezna olakšica (kao odbitak od dohotka);
- započinjanje izdvajanja za dobrotvorne priloge, ali taj iznos ne bi bio veći od 1%, 2%, 3%, 4%, 5% raspoloživog dohotka obitelji (potrebno je izabrati odgovarajući iznos);

---

<sup>9</sup> No, valja uzeti u obzir i da u uzorku nisu obuhvaćene obitelji sa troje i više djece.

- započinjanje izdvajanja za dobrotvorne priloge, s time da bi iznos prelazio 5% raspoloživog obiteljskog dohotka.

Drugoj skupini (dosadašnjim davateljima) dane su ove opcije:

- nastavak izdvajanja za dobrotvorne svrhe, i to u nepromijenjenom iznosu (nepostojanje poticaja zbog olakšice);
- porast izdvajanja ali ne više od 10%, 20%, 30%, 40%, 50% dosadašnjih davanja (valjalo je izabrati odgovarajući iznos);
- porast izdvajanja za više od 50% dosadašnjih davanja.

Radi mjerenja izgubljenih poreznih prihoda (poreznog rashoda) koristilo se podatkom o prosječnim mjesečnim poreznim opterećenjima oba zaposlena člana obitelji (supružnika) pojedinačno<sup>10</sup>.

Izgubljeni porezni prihodi zbog poreznih olakšica u obliku odbitka od osnovice računani su kao umnožak iznosa olakšice i marginalne porezne stope, odnosno stopa poreza na dohodak. Naime, pri utvrđivanju apsolutnog iznosa izgubljenih poreznih prihoda uzet je u obzir i učinak smanjenja marginalne stope poreza na dohodak (od 35% na 20%) zbog "pada" u niži porezni razred, ako je olakšica dovoljno velika, odnosno odsječak u višem poreznom razredu manji od iznosa odbitka. Navedeno je u sličnim mjerenjima efikasnosti obično zanemarivano (Clotfelter, 1985).

Pretpostavljeno je da će obitelj izabrati najisplativiju varijantu, tj. da će za poreznog obveznika koji će prijaviti olakšicu uzeti onog s višim dohotkom (da se, naravno, iskoristi viša marginalna stopa).<sup>11</sup> Dalje je, čak, pretpostavljeno da se obitelj ponaša maksimalno racionalno (što istovremeno implicira i najviši mogući gubitak poreznih prihoda), tako da, ako je bračni drug s višim dohotkom iskoristio u potpunosti svoj viši porezni razred (višu poreznu stopu), preostali iznos olakšice (ako postoji) prelazi na bračnog druga s nižim dohotkom (ako i on ulazi u viši porezni razred). Tek se ostatak odbitka (ako postoji) množi s nižom poreznom stopom od 20%. Slobodno se može reći da je na taj način porezni rashod vjerojatno nešto precijenjen.

Prilikom izračuna upotrebene su ove oznake:  $T$  - porez;  $T_v$  - viši iznos poreza (supružnika koji ima viši iznos u odnosu na drugoga suprugužnika);  $T_m$  - niži iznos poreza (supružnika koji ima niži iznos poreza u odnosu na drugoga suprugužnika);  $\Delta T$  - gubitak poreznog prihoda;  $O$  - iznos odbitka od osnovice. Gubitak poreznih prihoda ( $\Delta T$ ) računan je, uzimajući u obzir sve prethodno navedene opcije iskorištavanja najvišega (tj. oba najviša) i prijelaza u niži porezni razred, kako slijedi<sup>12</sup>:

<sup>10</sup> Općenito su se koristili prosječnim mjesečnim pokazateljima, jer je mjesečna percepcija lakša ispitanicima od godišnje. Poslije su se, naravno, ti iznosi agregirali na godišnju razinu.

<sup>11</sup> Kao što to zaposleni bračni drugovi u pravilu čine kod odbitaka za djecu.

<sup>12</sup> Istraživanje se odnosi na razdoblje kada je neoporezovani dio iznosio 800,00 kn, pa je stoga trostruki neoporezovani dio iznosio 2.400,00 kn. Iznos poreza od 480 odnosi se prema tome na



$$\text{ako je } T_v < 480 \Rightarrow \Delta T = O \times 0,2 \quad (5)$$

$$\text{ako je } T_v > 480 \quad (6)$$

traži se vrijednost  $X$

$$X = T_v - 480 \quad (7)$$

$$\text{ako je } X / 0,35 \geq O \Rightarrow \Delta T = O \times 0,35 \quad (8)$$

$$\text{ako je } X / 0,35 < O \text{ i } T_m < 480 \Rightarrow \Delta T = X + Y_1 \quad (9)$$

$$Y_1 = 0,2 (O - X/0,35) \quad (10)$$

$$\text{ako je } X / 0,35 < O \text{ i } T_m > 480 \quad (11)$$

traži se vrijednost  $Z$

$$Z = T_m - 480 \quad (12)$$

$$\text{ako je } X/0,35 + Z/0,35 \geq O \Rightarrow \Delta T = O \times 0,35 \quad (13)$$

$$\text{ako je } X/0,35 + Z/0,35 < O \Rightarrow \Delta T = X + Z + Y_2 \quad (14)$$

$$Y_2 = 0,2 (O - X/0,35 - Z/0,35) \quad (15)$$

Primjenom stopa od 20%, odnosno 35%, izračunan je mogući gubitak poreznih prihoda samo na osnovi poreza na dohodak<sup>13</sup>. Ako bi se htjeli uzeti u obzir i rezultira-

---

porezni razred sa pripadajućom stopom od 20% ( $2.400 \times 0,2$ ), a iznad toga razreda primjenjuje stopa od 35%. Analogno tome utvrđuju se i izgubljeni porezni prihodi zbog olakšice (odbitka).

<sup>13</sup> Radi daljeg pojašnjavanja metodologije možda je potrebno i podrobnije komentirati relacije (5) do (15). Dakle, ako je, uzevši u obzir visine svote poreza oba supružnika, veći porez manji od 480 ( $800 \times 3 = 2.400$ ;  $2.400 \times 0,2 = 480$ ), to znači da dotični supružnik, kao i oba, potpadaju pod poreznu stopu od 20%. Stoga se fiskalni odljev računa kao umnožak te stope i iznosa odbitka.

Ako je veći iznos poreza veći od 480, utvrđuje se za koliko je veći ( $X = T_v - 480$ ). Ta se razlika poreza preračunava (dijeleći je s 0,35) na iznos porezne osnovice radi usporedbe s iznosom odbitka. Ako je taj iznos veći ili jednak odbitku, to znači da odbitak ne smanjuje poreznu osnovicu toliko da bi došlo do "pada" u niži porezni razred, tj. da se cijeli odbitak realizira unutar višeg razreda. U skladu s time, porezni je gubitak onda jednak umnošku odbitka i relevantne (više) porezne stope (35%).

Kada bi se radilo samo o jednom poreznom obvezniku, tj. poreznom obvezniku pojedincu, tada bi se izračunala i zbrojila oba odljeva (unutar oba razreda). No, budući da je kao ekonomska jedinica

jući gubici prireza<sup>14</sup>, tada bi se ove stope morale povećati za iznos prireza. Konkretno, za grad unutar promatrane Županije - grad Rijeku, to bi zbog stope od 6,25% povećalo stopu od 20% na 21,25%, a stopu od 35% na 37,19%.

Izračunani iznosi poreznih rashoda (koji su u navedenom poglavlju uspoređivani s intenzitetom poticaja, odnosno s dodatnim novčanim sredstvima za dobrotvorna davanja zbog uvođenja olakšice) uzimaju u obzir i dinamički učinak - tzv. "behavioral response", tj. porast poreznog rashoda uvjetovan upravo pozitivnom reakcijom na olakšicu. U skladu s time klasično shvaćanje efikasnosti olakšice, po kojoj ona postoji ako je negativna elastičnost "potražnje" za dobrotvornim prilogima jednaka barem jedinici (tada su izgubljeni porezni prihodi jednaki iznosu povećanih dobrotvornih priloga), nadopunjeno je tako da uključuje i porast olakšice, pa prema tome i porast poreznog rashoda. Navedeno najzornije prikazuje izvod koji slijedi<sup>15</sup>, gdje je ishodišna formula preuzeta prema Clotfelteru (1985., str. 60):

$$T = Z - sG \quad (16)$$

gdje je  $T$  - porezni prihod prije promjene porezne stope (početni)

$Z$  - porezni prihod bez uzimanja u obzir subvencije za dobrotvorna davanja

$s$  - početna stopa subvencije (0% ako ne postoji, kao u slučaju kada dobrovoljni doprinosi nisu deduktibilni), odgovara marginalnoj stopi poreza ( $t$ )

$G$  - dobrotvorna davanja kada je stopa subvencije  $s$

---

koja donosi relevantnu odluku za analizu uzeta obitelj, logično je očekivati da će se pokušati (kada se iscrpio "viši" porezni razred, tj. veća ušteda jednog supružnika) pokušati iscrpiti i (ako postoji) onaj drugoga.

Ako drugi supružnik ne podliježe stopi od 35% ( $T_m < 480$ ), porezna ušteda tj. porezni odljev jednak je zbroju porezne uštede unutar višeg razreda ( $X$ ) i one unutar nižeg razreda ( $Y$ ). Pritom se ušteda unutar nižeg razreda računa kao umnožak stope od 20% i preostalog iznosa odbitka, koji nije iskorišten unutar višeg razreda ( $O - X/0,35$ ). Irelevantno je koji se supružnik koristi ovom razlikom odbitka, odnosno u kojoj se mjeri ona među njima dijeli, naravno, ovisno o veličini poreza i porezne osnovice supružnika s manjim porezom.

Ako bi, pak, supružnik s manjim porezom ušao u viši razred zbog veličine olakšice, realno bi bilo očekivati da se ovaj potonji koristi dijelom odbitka (koliko mu to dopušta visina porezne osnovice unutar višeg razreda). U tom se slučaju računa vrijednost  $Z$ , koja je analognu  $X-u$  za prvog supružnika. Slično kao i prije, zbroje se porezni odljevi izračunani primjenom različitih stopa.

<sup>14</sup> Ako bi se on računao na osnovi iznosa novog (smanjenog) poreza na dohodak, dakle, ako bi gradovi htjeli prihvatiti smanjenje prihoda od prireza zbog olakšice za dobrotvorne priloge.

<sup>15</sup> Ovaj su izvod verificirali Dr. Tine Stanovnik (Univerza v Ljubljani), Ass. Prof. David Hulse (University of Kentucky) i Prof. William F.Fox (The University of Tennessee), na čemu im se najiskrenije zahvaljujem.

Sada se stopa subvencije povećava od  $s$  na  $s'$ . Porezni prihodi rastu na

$$T' = Z - s'G \quad (17)$$

gdje se  $T'$ ,  $s'$  i  $G'$  mogu definirati slično kao i prije. Promjena u poreznim prihodima iznosi

$$T' - T = (Z - s'G') - (Z - sG) \quad (18)$$

$$= sG - s'G' \quad (19)$$

budući da je  $s = 1 - P$ , može se pisati

$$T' - T = (1 - P)G - (1 - P')G' \quad (20)$$

gdje je  $P = 1 - s$ , a  $P' = 1 - s'$ .

Odnosno striktnije prema Clotfelteru

$$\Delta T = T' - T \quad (21)$$

$$\Delta P = P' - P \quad (22)$$

$$\Delta G = G' - G \quad (23)$$

Supstituiranjem u prethodne jednakosti dobiva se

$$\Delta T = (1 - P)G - (1 - P - \Delta P)(G + \Delta G) \quad (24)$$

što je jednako

$$\Delta T = G \Delta P - \Delta G + P \Delta G + \Delta G + \Delta G \Delta P \quad (25)$$

Cjenovna elastičnost od -1 implicira da je

$$G \Delta P = (-1) P \Delta G. \quad (26)$$

Dakle, kada cjenovna elastičnost iznosi -1, tada je promjena poreznog prihoda, odnosno u ovom slučaju pad poreza, jednak porastu dobrotvornih davanja uvećanih za njegov umnožak s iznosom porezne subvencije (padom cijene davanja)

$$\Delta T = -\Delta G + \Delta G \Delta P = -\Delta G (1 - \Delta P) \quad (27)$$

odnosno pad poreznih prihoda nije jednak porastu dobrotvornih davanja, već je veći. Točnije rečeno jednak je umnošku tog porasta i pada cijene dobrotvornog davanja uvećanog za jedinicu (jer je  $\Delta P$  negativno).

Ostaje još pitanje, koja bi elastičnost bila potrebna da se izjednači gubitak poreznih prihoda prilikom uvođenja olakšice s porastom dobrotvornih priloga. Ona se može izračunati na ovaj način:

$$(G + \Delta G) t = \Delta G \quad (28)$$

$$\Delta G = (t/1-t) G \quad (29)$$

a potrebna elastičnost ( $b$ )

$$b = \frac{(t/1-t)}{t} = \frac{t}{t(1-t)} = \frac{t}{t-t^2} \quad (30)$$

Kao što se iz formule vidi, potrebna elastičnost raste s porastom marginalne porezne stope ( $t$ ), tako da kod stope od 20% iznosi 1,25, a kod stope od 35% iznosi 1,5385.

### Dobijeni rezultati

Rezultati uvođenja opće olakšice za dobrotvorna davanja u obliku odbitka od porezne osnovice na primjeru Primorsko-goranske županije sintetizirani su u tablici 1. Posebno su prikazani rezultati osnovnog uzorka u odnosu na dodatni, i to zbog izraženih razlika u odnosu na elastičnost, ali su prikazani i agregirani rezultati u svrhu dobijanja opće slike o isplativnosti, odnosno o efikasnosti olakšice. Isto su tako ispitanici raščlanjeni tako da su odvojene reakcije dosadašnjih davatelja, koji čine oko trećine uzorka, od nedavatelja, koji čine dvije trećine uzorka.

Već sam pogled na dobijene koeficijente elastičnosti ukazuje da korištenje “what if” elementa u anketi nije dovelo do precijenjenih rezultata. Ipak, ta je opasnost poslije dodatno uzeta u obzir računanjem i pesimistične (najpesimističnije) varijante. Dalje, utvrđeni koeficijenti elastičnosti u “hrvatskome primjeru” u suglasju s nekim, već spomenutim, novijim rezultatima empirijskih istraživanja (Broman, 1989., str. 7, 13-20; Robinson, 1990., str. 39, 53-58; Ricketts i Westfall, 1993., str. 1, 9-19; Barrett, McGuirk i Steinberg, 1997., str. 321, 326-332) koji su u tome nešto pesimističniji.

Tablica 1,

## EFIKASNOST UVOĐENJA OLAKŠICE ZA DOBROTVORNE PRILOGE

	Koef. elast.	Fisk.odljev ( $\Delta T$ )	Rast priloga ( $\Delta G$ )
<b>Osnovni uzorak</b>			
Davatelji	0,41	4.906,15	1.753,74
Nedavatelji - opt. var.		6.886,48	22.890,05
Nedavatelji - pes. var.*		4.182,69	13.553,62
$\Sigma$ (dav.+ned.) - opt.var.		11.792,63	24.643,79
$\Sigma$ (dav.+ned.) - pes.var.		9.088,84	15.307,36
<b>Dodatni uzorak</b>			
Davatelji	0,14	1.081,64	102,49
Nedavatelji - opt. var.		1.707,29	5.916,50
Nedavatelji - pes. var.		945,47	3.307,50
$\Sigma$ (dav.+ned.) - opt.var.		2.788,69	24.746,28
$\Sigma$ (dav.+ned.) - pes.var.		2.027,11	3.409,99
<b>Ukupno (osnovni + dodatni uzorak)</b>			
Davatelji	0,35	5.987,79	1.856,23
Nedavatelji - opt. var.		8.593,77	28.806,55
Nedavatelji - pes.var.		5.128,16	16.861,12
$\Sigma$ (dav.+ned.) - opt.var.		14.581,56	30.662,78
$\Sigma$ (dav.+ned.) - pes.var.		11.115,95	18.717,35

Očito je da je koeficijent elastičnosti osnovnog uzorka viši u odnosu na dodatni uzorak, a to je sasvim logično zbog strukture obuhvaćenih obitelji. Kao što je već napomenuto u metodološkom dijelu, ovaj je koeficijent računat kao prosjek individualnih elastičnosti. Tako je zanimljivo napomenuti da je utvrđeni koeficijent (naravno negativne) elastičnosti od 0,407914 (u tablici 1. zaokruženo na 1,41) rezultat i velikog broja nultih elastičnosti.<sup>16</sup> Bez uzimanja nultih elastičnosti, taj je koeficijent nešto veći i iznosi 0,675. Oba rezultata upućuju na to da se može očekivati odgovarajuća reakcija postojećih davatelja na uvođenje ove olakšice, ali je ona nedostatna da bismo olakšicu smatrali efikasnom, što se vidi i iz usporedbe fiskalnog odljeva i porasta davanja.

Prije prijelaza na komentar agregiranih rezultata koji obuhvaćaju i nedavatelje, veoma je bitno napomenuti da je istraživanje opovrglo postojanje pozitivne korelacije između dohotka i (negativne) cjenovne elastičnosti (Robinson, 1990.,

<sup>16</sup> Iskazalo ju je 59,37% davatelja.

str. 39; 53-58). Potvrđen je umjereniji stav o konstantnoj elastičnosti svih dohodovnih grupa, a posebno iznenađuje činjenica da je utvrđena čak i (doduše veoma blaga) negativnost. Koeficijent korelacije individualne elastičnosti s raspoloživim dohotkom<sup>17</sup> iznosi -0.05390, bruto dohotkom<sup>18</sup> -0,06062 i oporezivim dohotkom obitelji<sup>19</sup> - 0,10678 (vlastita dokumentacija).

Dobijeni rezultati za dosadašnje davatelje, kako osnovnog, tako i dodatnog uzorka, odnosno njihovi agregirani iznosi, iako iskazuju postojanje odgovarajuće osjetljivosti na olakšicu, ne daju argument za njezino uvođenje sa stajališta efikasnosti. Tek uzimanje u obzir očekivanih reakcija dosadašnjih nedavatelja ukazuje na moguću efikasnost. Ponovno se ističe nepostojanje pretjerano optimističnih odgovora. Svega se 57.7% ispitanika izjasnilo da bi u slučaju uvođenja olakšice počelo izdvajati u dobrotvorne svrhe, pri čemu su se u pravilu odlučivali za niže postotke dohotka. Pa, i ovakva je reakcija bila dostatna da i kod osnovnog kao i kod dodatnog uzorka dovede do toga da porast davanja znatno premaši gubitak poreznih prihoda (nedavatelji - optimistična varijanta). Takav izuzetno pozitivan rezultat višestruko je nadmašio i negativan rezultat za davatelje, tako da je rezultanta pozitivna, tj. olakšica je u globalu efikasna.

Stoga se nametnula potreba dodatno testirati takve izuzetno optimistične rezultate. Tu potrebu nameće i sama formulacija navedenog pitanja za nedavatelje, pitanja koje je nudilo samo gornji limit izražen u postotku neto dohotka. Dok se u prethodnom slučaju, koji je označen "optimističnom varijantom" uzimao u obzir zaokruženi postotak neto dohotka (dakle, ako je obitelj zaokružila da bi izdvojila iznos koji ne bi bio veći od, npr., 2% neto dohotka, računica gubitka poreznih prihoda zasnivala se na 2% njihova neto dohotka), u potonjem se slučaju - tzv. "pesimističnoj varijanti" uzima u obzir najgora varijanta, tj. infinitezimalno povećanje iznad prethodno ponuđene varijante (u ovom slučaju 1%). Jednostavnosti radi, uzeta je u obzir prethodna varijanta (u ovom slučaju 1%), a u slučaju odluke za 1% uzeto je infinitezimalno malo davanje, tj. 0%. Takvo je shvaćanje u svakom slučaju prerestriktivno, pa se ta varijanta slobodno može smatrati pretjerano, odnosno nerealno pesimističnom, ali se isto tako i prethodna može smatrati pretjerano optimističnom. U svakom slučaju, stvarno očekivani rezultati sigurno su negdje u rasponu tih dviju varijanti. Iako ih je nemoguće precizno utvrditi, od krucijalnog je značenja to što čak i rezultati "pesimistične varijante" potvrđuju efikasnost olakšice. Naime, i kod osnovnog i kod dodatnog uzorka za nedavatelje su iznosi dodatnih

---

<sup>17</sup> Raspoloživi dohodak odgovara pojmu neto dohotka obitelji. Radi se o dohotku prije njegovog mogućeg povećanja (zbog porezne uštede na osnovi porezne olakšice za dobrotvorna davanja), kao što je to uobičajeno u modelima za praćenje učinaka dobrotvornih davanja (Robinson, 1990., str. 40 i 52, Ricketts i Westfall, 1993., str. 2).

<sup>18</sup> Bruto dohodak odgovara pojmu sintetičkog dohotka obitelji prema klasičnoj poreznoj terminologiji (OECD, 1990., str. 19), ali s iznimkom imputirane rente.

<sup>19</sup> Oporezivi je dohodak konačna porezna osnovica na koju se primjenjuje porezna stopa (OECD, 1990., str. 19).

dobrotvornih davanja veći od gubitka poreznih prihoda, i to u tolikoj svoti da premašuju negativne rezultate za davatelje, tako da je ukupan gubitak poreznih prihoda manji od porasta dobrotvornih davanja (posljednji red tablice 1.).

Navedeno upućuje na dodatni argument efikasnosti (osim onoga pravednosti) u korist uvođenja u hrvatski porezni sustav olakšice za dobrotvorna davanja. Isto je tako bitno napomenuti da je ukupan porezni rashod ove olakšice, računan tako da je čak i precijenjen, jer osim dodatnog rashoda zbog očekivanog rasta dobrotvornih priloga pretpostavlja i maksimalno moguće racionalno ponašanje obveznika u smislu iskorištenja olakšice, relativno mali. U usporedbi s ukupnim poreznim приходima od poreza na dohodak on kod osnovnog uzorka iznosi između 0,68 i 0,88 dotičnih prihoda (vlastita dokumentacija).

### Zaključak

Postoje brojni argumenti porezne pravednosti u korist odobravanja olakšice za dobrotvorne priloge. Štoviše, oni su nešto snažniji nego kod uobičajenih olakšica “intervencionističkog” tipa, odnosno “subvencionog” karaktera, čime se ta olakšica može smjestiti negdje između poreznih olakšica u užem smislu (olakšica “intervencionističkog” karaktera) i poreznih olakšica opravdanih neto načelom.

Parcijalno odobravanje te olakšice u hrvatskom poreznom sustavu (samo za kulturu, umjetnost i šport) nikako se ne može opravdati, jer se time, ako je postojala želja da se prihvate argumenti opravdanosti subvencioniranja dobrotvornih davanja, unosi distorzija, tj. porezna diskriminacija ostalih (čak i društveno “poželjnijih”) oblika dobrotvornih priloga.

Ipak, pretežito subvencionirani karakter te olakšice zahtijeva njezinu dodatnu argumentiranost sa stajališta efikasnosti. Rezultati empirijskog istraživanja, uz odgovarajuće metodološke inovacije, dokazuju efikasnost te olakšice, i to zato što rast dobrotvornih priloga nadmašuje fiskalni odljev koji iznosi između 0,66% i 0,86% prihoda poreza na dohodak.

### LITERATURA:

1. *Barett, Kevin Stanton; McGuirt, Anya M.; Steinberg, Richard*: “Further Evidence on the Dynamic Impact of Taxes on Charitable Giving”, *National Tax Journal*, 1997., 2, str. 321-334.
2. *Becker, Henning*: “Finanzwissenschaftliche Steuerlehre: Steuerwirkung, Steuerfinanzierung, Steuerpolitik”, München, Vahlen, 1990.
3. *Choe, Yong S.; Jeong Jinook*: “Charitable Contributions by Low-and Middle Income Taxpayers: Further Evidence with a New Method”, *National Tax Journal*, Columbus, XLV, 1993., 1, str. 33-38.

4. *Clotfelter, Charles T.*: "Federal Tax Policy and Charitable Giving", Chicago, The University of Chicago Press, NBER, 1985.
5. *Dodge, Joseph M.*: "The Logic of Tax, Federal Income Tax Theory and Policy", St. Paul, West Publishing Co., 1989.
6. *Feldstein, Martin*: "The Income Tax and Charitable Contributions", Part II: - The Impact on Religious Education and Other Organisations, National Tax Journal, Columbus, XXVIII, 1975., 2, str. 209-226.
7. *Goode, Richard*: "The Superiority of the Income Tax", u Pechman, Joseph A., (ed.): What should be taxed: Income or expenditure? A report of a conference sponsored by the Fund for Public Policy Research and the Brookings Institution, Studies of Government Finance, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1980., str. 49-74.
8. *Kiesling, Herbert*: "Taxation and Public Goods: A Welfare Economic Critique of Tax Policy Analysis", Michigan, The University of Michigan Press, 1992.
9. *Lang, Joachim*: "Die einfache und gerechte Einkommensteuer", Köln, O. Schmidt, 1987.
10. *Ricketts, Robert C.; Westfall, Peter H.*: "New Evidence on the Price Elasticity of Charitable Contributions", The Journal of the American Taxation Association, St. Louis, 15, 1993., 2, str. 1-25.
11. *Robinson, John R.*: "Estimates of the Price Elasticity of Charitable Giving: A Rappraisal using 1985 Itemizer and Nonitemizer Charitable Deduction Data", The Journal of the American Taxation Association, St. Louis, 12, 1990., 1, str. 39-59.
12. *Stiglitz, Joseph*: "Economics of the Public Sector", 2nd Ed., New York, W.W. Norton and Co., 1988.
13. *Tipke, Klaus*: "Die Steuerrechtsordnung". Köln, O. Schmidt, 1993.
14. Statistički ljetopis Županije primorsko-goranske 1997, Primorsko-goranska županija, Rijeka, 1997.

## EFFICIENCY OF TAX RELIEF FOR CHARITY CONTRIBUTIONS

### Summary

It is analyzed the introduction of general relief for charity contributions into Croatian income tax system from the point of view of tax justice and especially economic efficiency. In spite of various arguments in behalf of relief introduction, it is proved that it could be also efficient, because the increase of charity contributions on the whole would exceed the resulting loss of tax revenues which is estimated to about 0,68-0,88 percent of income tax revenue.