

EFZG WORKING PAPER SERIES
EFZG SERIJA ČLANAKA U NASTAJANJU
ISSN 1849-6857
UDK 33:65

Br. 15-13

Hrvoje Šimović
Milan Deskar-Škrbić

Učinak promjena poreznih stopa na porezno opterećenje rada u Hrvatskoj



Učinak promjena poreznih stopa na porezno opterećenje rada u Hrvatskoj*

Hrvoje Šimović
hsimovic@efzg.hr
Ekonomski fakultet Zagreb
Sveučilište u Zagrebu
Trg J. F. Kennedy 6
10 000 Zagreb, Croatia

Milan Deskar-Škrbić**
mdskrbic@erstebank.com
Erste&Steiermarkische bank d.d.

* Ovaj rad sufinancirala je Hrvatska zaklada za znanost projektom IP-2013-11-8174. Rezultati rada izloženi su na 23. savjetovanju Hrvatskog društva ekonomista Ekonomska politika Hrvatske u 2016. godini, 11.-13. studeni 2015., Opatija.

** Stavovi izneseni u radu osobni su stavovi autora i ne odražavaju stavove institucije u kojoj je zaposlen.

Stajališta iznesena u ovom članku u nastajanju stavovi su autora te ne predstavljaju stavove Ekonomskog fakulteta Zagreb. Članak nije prošao formalnu recenziju i odobrenje. Članak je objavljen kako bi dobio komentare o istraživanjima u tijeku, prije nego što se pojavi u konačnom obliku u akademskom časopisu ili na nekom drugom mjestu.

Copyright November 2015 by Hrvoje Šimović & Milan Deskar-Škrbić

Sva prava pridržana.
Dijelovi teksta mogu biti navedene pod uvjetom da se u potpunosti navede izvor.

Sažetak

U radu se analizira učinak promjena poreznih stopa u sustavu doprinosa i poreza na dohodak na porezno opterećenje rada u Hrvatskoj. Kada se govori o poreznom opterećenju rada, misli se na oporezivanje bruto dohotka fizičkih osoba. Bruto dohodak fizičkih osoba u Hrvatskoj oporezuje se s nekoliko poreznih oblika: doprinosima poslodavca i zaposlenika te prirezom i porezom na dohodak. Izmjene poreznih stopa i ostalih poreznih elemenata (npr. osobni odbitak, porezni razredi) predmet su učestalih izmjena u svrhu postizanja određenih ciljeva ekonomske politike. Osnovni cilj rada je preispitati učinke takvih promjena na ukupno porezno opterećenje i porezni klin, na distribuciju poreznog tereta i progresivnost te na razinu poreznih prihoda (fiskalni učinak).

Ključne riječi

Porez na dohodak, porezne stope, porezni klin, progresivnost, fiskalni učinak

JEL klasifikacija

H24

1. UVOD

Porezno opterećenje radne snage važan je segment ekonomske politike kojim se može značajno utjecati na razinu osobne potrošnje kao i na zaposlenost. Naravno, porezna politika nije svemoguća u rješavanju ekonomskih neravnoteža, ali može doprinijeti uspostavi ravnoteže te još nekim specifičnim ciljevima koji se mogu ostvariti instrumentima porezne politike. Osnovni cilj ovog rada je ispitati kako postojeći okvir oporezivanja dohotka doprinosi (re)distribucijskim ciljevima javnih financija te koliki je njihov fiskalni učinak.

Osnovna hipoteza, od koje se polazi u radu, jest da socijalni doprinosi dominantno utječu na razinu poreznog klina i prosječnog poreznog opterećenja dohotka od rada. Prateća hipoteza koja će se nastojati dokazati u ovom radu je da (pre)česte izmjene poreznih stopa i poreznih razreda kod poreza na dohodak ne doprinose pravednosti cijelog sustava kao ni povećanju fiskalne učinkovitosti.

Naime, u znanstvenoj i stručnoj javnosti često se porez na dohodak identificira kao ključan element u oporezivanju rada u Hrvatskoj. Učestalo se zaboravljaju socijalni doprinosi i prirez koji također opterećuju dohodak od rada. Najbolji primjer tome jesu i izmjene pripadajućih Zakona, odnosno poreznih stopa i drugih elemenata koji determiniraju razinu poreznog opterećenja kao porezni razredi i osobni odbitak kod poreza na dohodak. Od 2002. godine kada je provedena mirovinska reforma, stope socijalnih doprinosa mijenjale su se samo dva puta. Radi se o sniženju stope doprinosa za zdravstveno osiguranje s 15% na 13% u svibnju 2012. te o poništavanju te promjene u travnju 2014. godine. U istom razdoblju elementi koji determiniraju opterećenje porezom na dohodak promijenili su se čak 11 puta. Stope su se mijenjale 2 puta, osobni odbitak povećavao se 5 puta, a porezni razredi (osnovice) mijenjali su se 4 puta ako se zanemare promjene poreznih razreda nastale uslijed promjene osobnog odbitka (vidjeti Dodatak 1). Potrebno je naglasiti kako prethodno nabrojane izmjene nisu obuhvaćene izmjene koje se odnose na promjene pa ukidanje nestandardnih poreznih olakšica u sklopu dodatnog osobnog odbitka, te širenja/sužavanja porezne osnovice vezano uz razne oblike dohotka od kapitala (dividende, kamate i kapitalni dobiti). U tom slučaju broj izmjena poreza na dohodak je daleko brojniji. Također, u javnosti su prisutne i najave daljnjih promjena poreza na dohodak, kao na primjer ukidanje najviše stope od 40% (Dragojević Mijatović, 2014).

Kako bi se ostvarili zadani ciljevi, rad je podijeljen u četiri dijela. Nakon uvoda, u drugom dijelu analiziraju se čimbenici poreznog opterećenja rada, te se objašnjava korištena metodologija u radu i daje se kratak pregled literature. Treći, ujedno i središnji dio rada, bavi se analizom učinaka promjena poreznih stopa na porezni klin, na distribuciju poreznog tereta i progresivnost te na promjene u poreznim prihodima. Posljednji dio je zaključak.

2. POREZNO OPTEREĆENJE RADA: ČIMBENICI, METODOLOGIJA I KRATAK PREGLED LITERATURE

2.1. Čimbenici poreznog opterećenja rada

Kada se govori o poreznom opterećenju rada, misli se na oporezivanje bruto dohotka fizičkih osoba. Bruto dohodak fizičkih osoba u Hrvatskoj oporezuje se s nekoliko poreznih oblika:

- a) doprinosima poslodavca (tzv. doprinosi „na plaću“) koji iznose ukupno 17,2% bruto dohotka (zdravstveno osiguranje (15%), osiguranje za slučaj ozljede i profesionalne bolesti (0,5%) te osiguranje u slučaju nezaposlenosti (1,7%)),
- b) doprinosima zaposlenika (tzv. doprinosi „iz plaće“) koji ukupno iznose 20% bruto dohotka (mirovinsko osiguranje za prvi (15%) i drugi stup (5%)),
- c) porezom na dohodak i
- d) prirezom.

Svi navedeni doprinosi su obvezni, odnosno svi porezni obveznici, bilo zaposlenici ili poslodavci, moraju ih plaćati. Tehnika obračuna razlikuje se kod samostalnih djelatnosti (obrti, slobodna zanimanja i sl.).¹ Socijalni doprinosi relativno su jednostavan, ali isto tako i rigidan instrument oporezivanja rada. Navedene stope doprinosa izravno se obračunavaju na iznos bruto dohotka za sve porezne obveznike, bez ikakvih olakšica, izuzeća ili diferenciranih stopa. Jedina iznimka su propisane minimalne i maksimalne osnovice za obračun doprinosa koje početkom svake kalendarske godine propisuje ministar financija, ali isto tako neznačajne analizi ovog rada.²

S druge strane, porez na dohodak mnogo je kompleksniji porezni oblik od socijalnih doprinosa. Radi jednostavnosti promatrati će se samo dohodak od nesamostalnog rada, i to samo plaće zaposlenika. I u tako suženom obliku on je kompleksan jer uzima u obzir osobne okolnosti pojedinca, odnosno osobni odbitak može se uvećati ovisno o uzdržavanim članovima obitelji i eventualnom prebivalištu na potpomognutim područjima. Nadalje, kao u većini suvremenih poreznih sustava i u Hrvatskoj se kod oporezivanja dohotka koriste progresivne porezne stope, odnosno tzv. raščlanjena progresija koja za različiti iznos dohotka podrazumijeva drugačiju (višu) poreznu stopu. U Tablici 1 prikazani su osnovni elementi koji determiniraju porezno opterećenje rada u Hrvatskoj i njihove izmjene od 2010. do 2015. godine.

Tablica 1. Izmjene u elementima oporezivanja dohotka od rada 2010-15

Osobni odbitak i porezni razredi	2010:VII-2012:III	2012:III-2015:I	2015:I
Osobni odbitak	1.800	2.200	2.600
1. razred (12%)	do 3.600	do 2.200	do 2.200
2. razred (25%)	3.600-10.800	2.200-8.800	2.200-13.200
3. razred (40%)	iznad 10.800	iznad 8.800	iznad 13.200
Doprinosi za ZO	Do 2012:V	2012:V-2014:IV	Od 2014:V
Stope	15%	13%	15%

Izvor: Dodatak 1 i Zakon o doprinosima (NN 84/08, 152/08, 94/09, 18/11, 22/12, 144/12, 148/13, 41/14).

Posljednji porezni oblik koji determinira ukupno porezno opterećenje je prirez porezu na dohodak. To je jedini porez čije je uvođenje isključivo u nadležnosti lokalnih jedinica (općina i gradova). U skladu s time maksimalna stopa može biti 10% za općine, 12% ili 15% za gradove ovisno da li su veći ili manji od 30 tisuća stanovnika, te 18% za Grad Zagreb.

¹ S obzirom da se radi o samozaposlenim osobama, logično, čitav iznos doprinosa snosi osoba koja obavlja samostalnu djelatnost. Budući da se dohodak samostalne djelatnosti za porezne svrhe definira kao razlika primitaka i izdataka, zbog jednostavnosti za obračun doprinosa, osnovice se definiraju na temelju koeficijenta pomnoženih s prosječnom bruto plaćom.

² Prema Naredbi o iznosima osnovica za obračun doprinosa za obvezna osiguranja najniža mjesečna osnovica definirana je kao 35% (koeficijenta 0,35), a najviša mjesečna kao 600% (koeficijent 6,00) iznosa prosječne bruto plaće u Hrvatskoj prema DZS.

2.2. Metodologija

U uvodnom dijelu radu navedeno je kako je osnovni cilj rada analizirati učinke izmjena poreznih stopa na:

- a) ukupno porezno opterećenje odnosno porezni klin,
- b) prosječnu poreznu stopu,
- c) distribuciju poreznog tereta i progresivnost poreza na dohodak te
- d) razinu poreznih prihoda.

Ukupno porezno opterećenje rada naziva se porezni klin. Za usporedbu između više zemalja porezni klin računa se na primjeru prosječnog dohotka, a najčešće se primjenjuje metodologija OECD-a prema kojoj se porezi shvaćaju u širem smislu obuhvaćajući i obvezne doprinose za socijalno osiguranje plaćene državi (OECD, 2015). Prema metodologiji OECD-a obvezni doprinosi iz 2. stupa obveznog mirovinskog osiguranja ne bi trebali biti uključeni u mjerenje poreznog opterećenja plaće, jer nisu doprinosi koji bi se trebali smatrati porezima (Blažić & Trošelj, 2012).

Cilj ovog rada nije usporedba poreznog opterećenja s drugim zemljama, nego simulacija poreznog klina i usporedba ukupnog poreznog opterećenja za različite razine dohotka. Bez obzira što metodologija OECD-a predviđa isključivanje doprinosa za 2. stup mirovinskog osiguranja, u ovom radu će se ipak uključiti jer predstavljaju važan čimbenik kod oporezivanja dohotka. Naime, hipoteza od koje se polazi u radu govori kako doprinosi više utječu na razinu poreznog opterećenja nego sam porez na dohodak, pa je potrebno uključiti i doprinose za 2. stup mirovinskog osiguranja.

U tom kontekstu, za potrebe ovog rada porezni klin predstavlja zbroj svih poreza koji opterećuju dohodak (prirezi i porez na dohodak) te doprinosa koje snose zaposlenici (iz plaće) i poslodavci (na plaću) izraženih kao udio u ukupnim troškovima rada. Navedeno se može iskazati s formulom:

$$\text{Porezni klin} = \frac{\text{Ukupan porez, prirez i doprinosi}}{\text{Ukupan trošak rada (bruto plaća + doprinosi na plaću)}} \quad (1)$$

Pri izračunu poreznog klina uzimaju se u obzir slijedeće pretpostavke. Prvo, da se radi o dohotku od nesamostalne djelatnosti odnosno klasičnom zaposleniku. Drugo, da porezni obveznik nema uzdržavanih članova obitelji te da živi u mjestu gdje je stopa prireza 12%. Simulacija se vrši na mjesečnoj razini dohotka.

Iste pretpostavke će se koristiti za izračun prosječne porezne stope (PPS). Za razliku od poreznog klina, PPS prikazuje porezno opterećenje rada kada nakon socijalnih doprinosa. Navedeno se može iskazati s formulom:

$$\text{Prosječna porezna stopa} = \frac{\text{Ukupan porez i prirez}}{\text{Dohodak (bruto plaća - doprinosi iz plaće)}} \quad (2)$$

Slijedeći segment istraživanja odnosi se na učinak promjena poreznih stopa na distribuciju poreznog tereta, odnosno progresivnost poreza na dohodak. Budući da se doprinosi plaćaju linearnom poreznom stopom bez ikakvih izuzeća, te da su gotovo nepromjenjivi u promatranom razdoblju, u analizi će se promatrati samo distribucija tereta od prireza i poreza na dohodak. Porez na dohodak je instrument koji u sebi sadrži osobni odbitak koji na indirektni način osigurava progresiju sustava. Također, u cijelom promatranom razdoblju u primjeni su progresivne porezne stope.

Ocjena distribucijskog učinka izvršiti će se kroz analizu strukture poreza na dohodak prema tri porezna razreda, a progresivnost sustava prikazati će se pomoću krivulja.

Posljednje, analizirati će se fiskalni učinci poreza na dohodak, odnosno doprinos promjena poreznih stopa prihoda poreza na dohodak. Nadalje, zbog sve češćih špekulacija nositelja ekonomske politike te znanstvene i stručne javnosti o ukidanju najviše porezne stope od 40%, izvršiti će se simulacija fiskalnog učinka takve mjere.

Za izračun distribucijskog učinka i analizu fiskalnih učinaka koriste se podaci Ministarstva financija razvrstani u 32 kategorije poreznih obveznika prema visini prosječnog neto dohotka. Podaci su razvrstani u tri skupine poreznih obveznika: zaposlene, umirovljenike i obrtnike. Obrtnici i umirovljenici isključeni su iz analize iz dva razloga. Prvo, sudjeluju u ukupnim prihodima od poreza za dohodak s manje od 10% (prema Ministarstvo financija, razna godišta). Drugo, tehnika oporezivanja drugačija je u odnosu na zaposlene (nesamostalni rad). Umirovljenici imaju viši osobni odbitak u odnosu na zaposlene, a s obzirom na relativno niske mirovine logično je da u prosjeku plaćaju mali iznos prireza i poreza na dohodak. Obrtnici i slobodna zanimanja (samostalna djelatnost) obvezni su podnositi poreznu prijavu te zbog mogućnosti iskazivanja troškova i umanjivanja porezne osnovice često iskazuju niske dohotke i tako plaćaju relativno niski prirez i porez na dohodak. Nadalje, važno je napomenuti kako podaci sadrže iznose ukupno plaćenog prireza i poreza na dohodak za zaposlene, što može uključivati i druge izvore dohotka izuzev dohotka od nesamostalnog rada. Iako se progresivna tarifa ne koristi za dohotke od imovine i imovinskih prava, dohotke od kapitala, dohotke od osiguranja i drugi dohodak, ta se činjenica može zanemariti budući da se više od 90% prikupljenog poreza na dohodak odnosi na dohodak od nesamostalnog rada (vidjeti Šimović 2012a).

2.3. Pregled literature

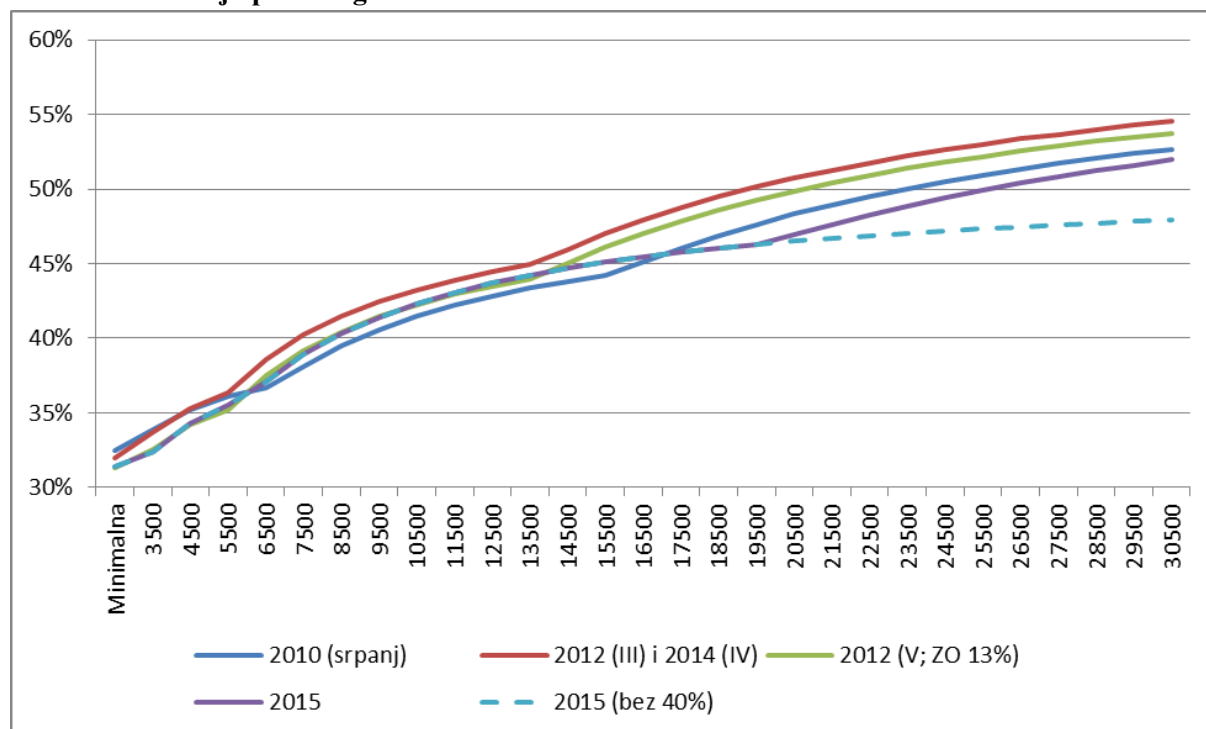
Domaća literatura relativno je bogata analizama i empirijskim istraživanjima vezano uz porezno opterećenje rada, a posebno poreza na dohodak. Postoji čitav niz radova koji analiziraju porezni klin i čiji rezultati sugeriraju relativno visoko porezno opterećenje rada (Blažić, 2006; Petrović, 2007; Urban, 2009; Šeparović, 2009; Grdović Gnip i Tomić, 2010; Blažić i Trošelj, 2012). Nadalje, postoji značajan broj radova koji su usmjereni na ocjenu progresivnosti poreza na dohodak, vertikalnu i/ili horizontalnu pravednost, nejednakost u raspodjeli dohotka i poreznog tereta te izračun prosječnih i efektivnih poreznih stopa (Kesner-Škreb et al., 2001; Kesner-Škreb i Madžarević-Šujster, 2004; Sever i Drezgić, 2003; Urban, 2006; Čok i Urban 2007; Šimović, 2012b i 2012c, Čok et al., 2013; Urban i Bezeredi, 2014; Urban, 2014; Deskar-Škrbić i Šimović, 2014). Važno je još napomenuti kako je domaća literatura relativno bogata raspravama i analizama vezano uz odabir dohodovnog ili potrošnog koncepta oporezivanja dohotka (o raspravi vidjeti više Šimović et al., 2015).

3. UČINCI IZMJENA POREZNIH STOPA: REZULTATI ISTRAŽIVANJA

3.1. Porezni klin

Slika 1 prikazuje simulaciju poreznog klina prema različitoj razini bruto dohotka u Hrvatskoj. Radi se o četiri različita porezna opterećenja prikazana u Tablici 1. Tri su vezana uz promjene osobnog odbitka i poreznih razreda, dok je četvrti vezan uz izmjenu stope doprinosa za zdravstveno osiguranja. Također, na slici je prikazana simulacija postojeće porezne tarife iz 2015. godine, ali bez gorenje stope od 40%.

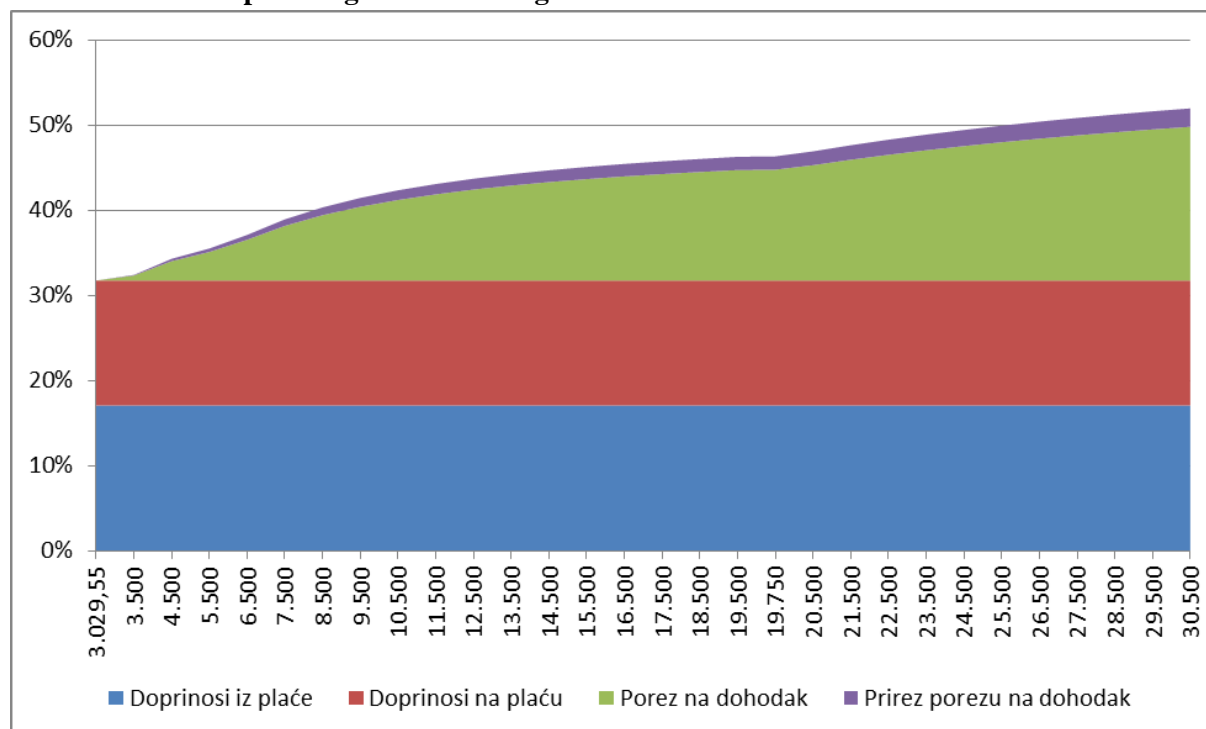
Slika 1. Simulacija poreznog klina za različite bruto dohotka



Izvor: izračun autora.

Rezultati prikazani na Slici 1 pokazuju sličnu razinu poreznog klina pri nižim razinama dohotka. Do značajnijih razlika dolazi tek kod viših razina dohotka odnosno primjene gornje stope poreza na dohodak od 40%. Na slici je prikazana razina prosječne bruto plaće u Hrvatskoj u 2015 godini od 8.085kn za koju se porezni klin kreće oko 40%.

Na Slici 2 prikazana je struktura poreznog klina u 2015. godini. Iz slike se jasno vidi kako najveći utjecaj na visinu poreznog klina u Hrvatskoj imaju socijalni doprinosi. Doprinosi na plaću (doprinosi poslodavca) čine 14,7%, a doprinosi iz plaće (doprinosi zaposlenika) čine 17,1% ukupnog troška rada za sve promatrane razine bruto dohotka. Porez i prirez na dohodak progresivno se povećavaju, a na razini prosječne plaće zajedno iznose tek 8%. Drugim riječima, socijalni doprinosi četiri puta više opterećuju prosječni trošak rada u Hrvatskoj u odnosu na prirez i porez na dohodak.

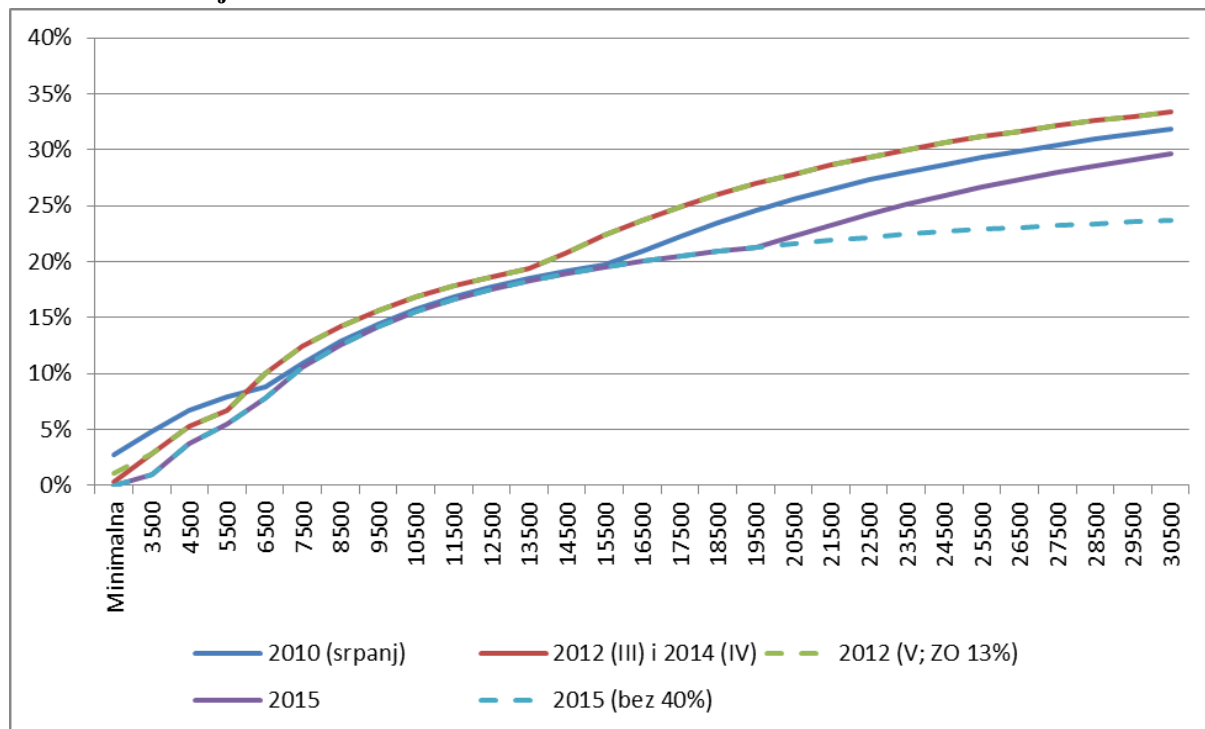
Slika 2. Struktura poreznog klina u 2015. godini

Izvor: izračun autora.

Važno je još jednom napomenuti kako se, prema OECD-ovoj metodologiji, doprinosi za 2. stup mirovinskog osiguranja ne bi trebali analizirati u sklopu poreznog klina. Kad bi se isključili iz analize, na razini prosječne bruto plaće, porezni klin iznosio bi svega 2,2 postotna poena niže.

3.2. Prosječna porezna stopa

Na Slici 3 prikazani su rezultati odnosno simulacija prosječne porezne stope za različite razine bruto dohotka u Hrvatskoj. Rezultati ukazuju na slične rezultate kao i kod poreznog klina (Slika 1), pri čemu je važno uočiti da će prvi put u povijesti razvoja sustava poreza na dohodak u Hrvatskoj prosječna porezna stopa na minimalnu plaću biti 0%, odnosno da ona neće biti opterećena porezom i prirazom porezu na dohodak. Također, porezno opterećenje mjereno PPS-om će donošenjem novog zakona na početku 2015. biti smanjeno za sve razine bruto plaća, u odnosu na sustav poreza na dohodak iz 2011. godine te u odnosu na sustav poreza na dohodak iz 2012. godine.

Slika 3. Simulacija PPS za različite razine bruto dohotka

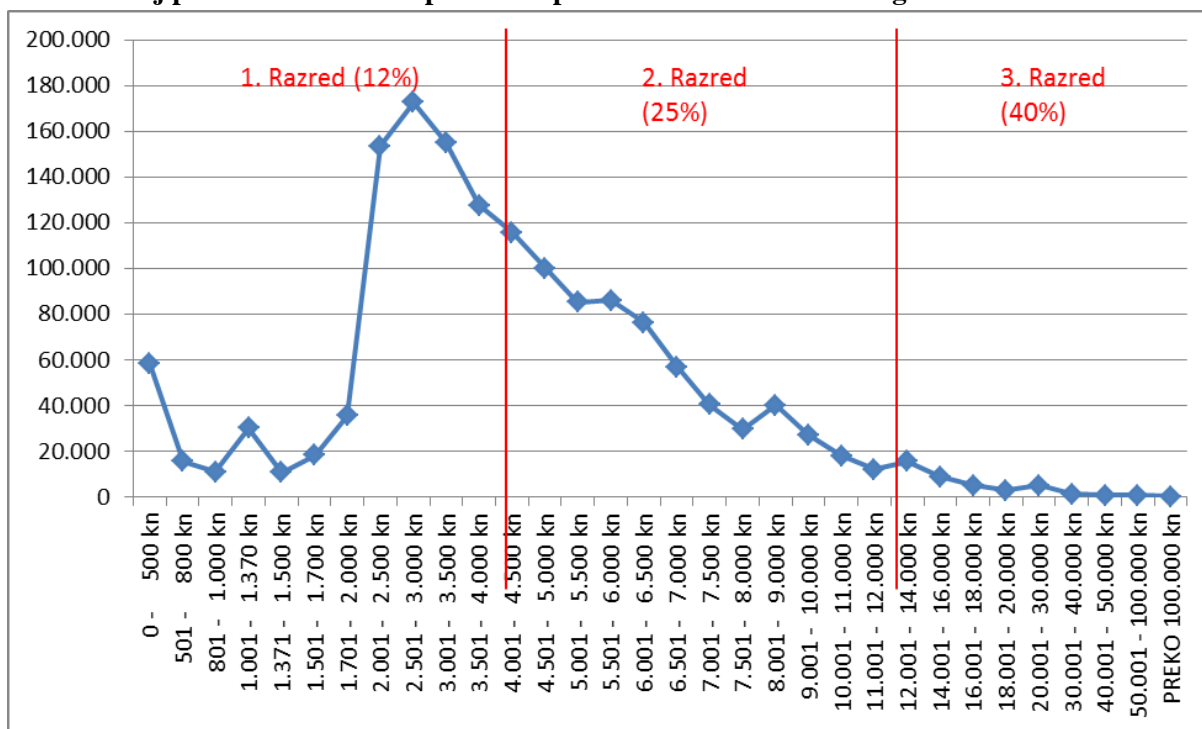
Izvor: izračun autora.

3.3. Distribucija poreznog tereta i progresivnost

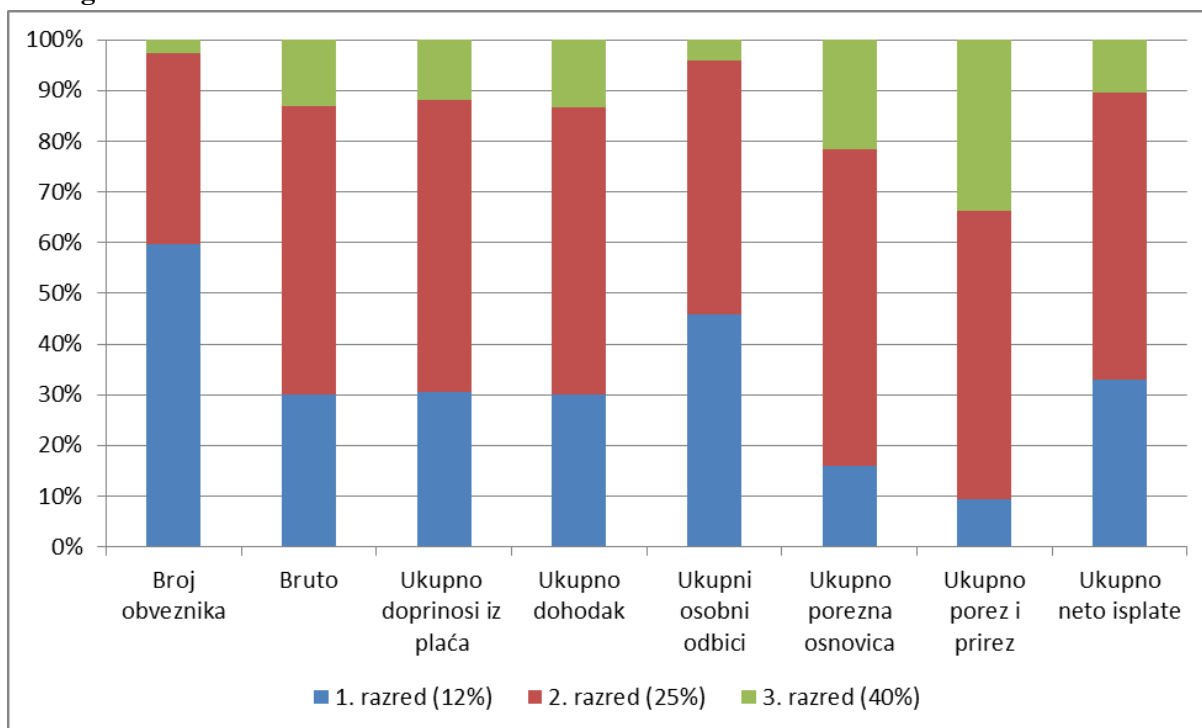
Prethodno je prikazano kako socijalni doprinosi linearno opterećuju trošak rada te dominiraju u ukupnom poreznom opterećenju. U tom kontekstu doprinosi također utječu na (ne)ravnomjernu distribuciju poreznog tereta i dohotka općenito (za detalje vidjeti više npr. Čok et al., 2013; Urban, 2014), ali kao što je u metodološkom dijelu objašnjeno za potrebe ovog rada su isključeni iz analize.

Na Slici 4 prikazan je broj poreznih obveznika (samo zaposleni) prema rasponu neto dohotka u 2014. godini. Iz slike je vidljivo kako najveći broj poreznih obveznika plaća porez na dohodak po najnižoj stopi od 12% (srednje-niži dohoci) te da broj zaposlenih koji plaćaju porez po višim stopama opada s rastom neto dohotka. Kretanje broja i strukture zaposlenih prema razini dohotka ključno je za konačni distribucijski učinak što će biti pokazano u nastavku analize.

Na Slici 5 prikazana je struktura raznih elemenata prireza i poreza na dohodak prema poreznim razredima u 2014. godini. Iz slike se preciznije vidi kako skoro 60% zaposlenih spada u prvi porezni razred (12%), ali da prikupe samo manje od 10% ukupnih prihoda od prireza i poreza na dohodak. S druge strane, zaposlenih koji spadaju u najviši porezni razred (40%) ima tek 2,6% ali doprinose s 33,7% u ukupnim prihodima od prireza i poreza na dohodak. Radi se o logičnom odnosu jer govorimo o progresivnoj tarifi, posebno kad se promatra „srednji“ sloj odnosno zaposleni koji spadaju u drugi porezni razred (25%).

Slika 4. Broj poreznih obveznika prema rasponu neto dohotka u 2014. godini

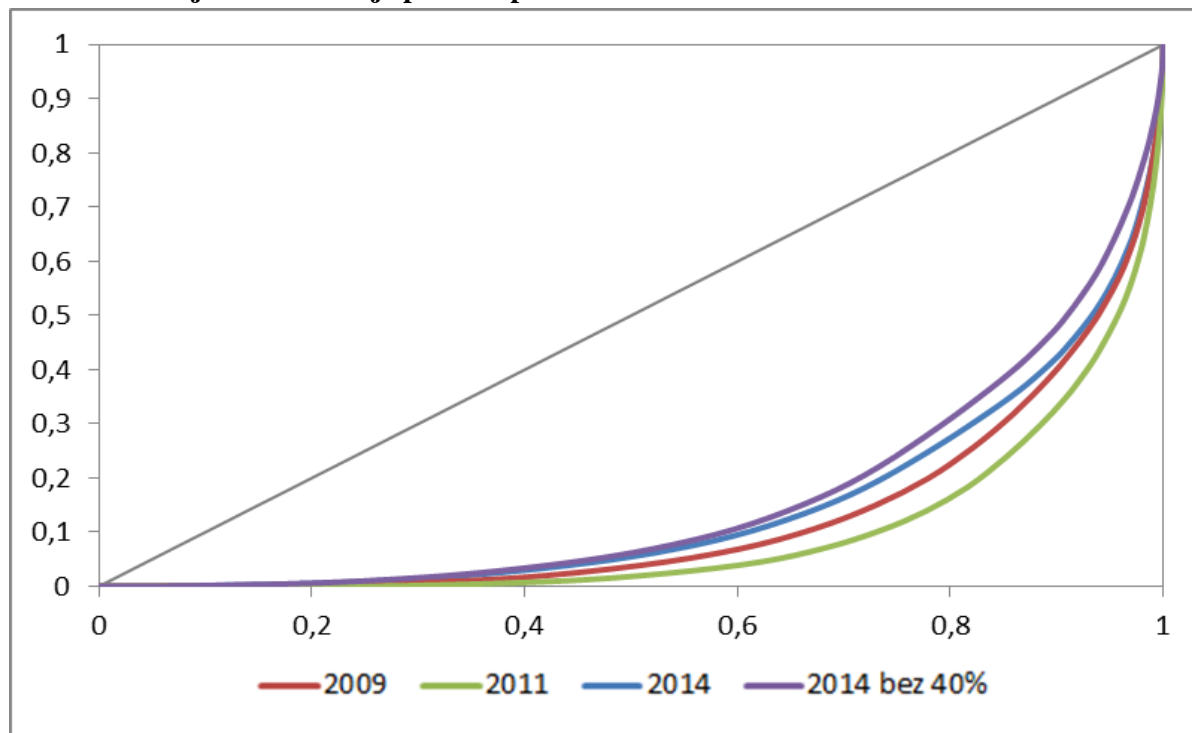
Izvor: obrada autora prema Ministarstvo financija (razna godišta).

Slika 5. Struktura raznih elemenata prireza i poreza na dohodak prema poreznim razredima u 2014. godini

Izvor: obrada autora prema Ministarstvo financija (razna godišta).

Na Slici 6 prikazane su krivulje koncentracije poreza i prireza s obzirom na bruto dohodak. Zbog nedostupnosti podataka krivulje koncentracije za 2015. nisu mogle biti izračunate, ali je radi bolje usporedivosti uključena distribucija za 2009. godinu. Tada su na snazi bila čak 4 porezna razreda (15%, 25%, 23% i 45%), a osobni odbitak iznosio je 1.800 kn (vidjeti Dodatak 1).

Slika 6. Krivulja koncentracije poreza i prireza s obzirom na bruto dohodak



Izvor: izračun autora.

Krivulja koncentracije prikazuje neravnomjernu raspodjelu poreznog tereta u odnosu na dijagonalu, odnosno krivulju apsolutne jednakosti. Što je krivulja udaljenija od dijagonale, nejednakost u raspodjeli poreznog tereta je veća. Isto vrijedi i obrnuto.

Rezultati ukazuju da veći broj poreznih razreda i da više gornje granične stope poreza na dohodak ne moraju nužno dovesti do „pravednije“ distribucije poreznog tereta. To se jasno vidi iz odnosa krivulja koncentracija za 2009 i 2014. godinu, ali isto tako iz odnosa 2014. godine sa i bez stope od 40%. S obzirom na strukturu poreznih obveznika prema visini bruto dohotka, budući da prevladavaju zaposleni s nižim razinama dohotka, veća „pravednost“ postiže se ako se jednakim ili „sličnim“ poreznim stopama obuhvate niže razine dohotka.

Također, razloge zašto je distribucija poreza u 2014. godini „pravednija“ u odnosu na 2011. godinu možemo pronaći u činjenici da je tzv. srednji sloj jače oporezovan. Prvi porezni razred smanjen je na dohotke do 2.200 kuna u odnosu na prethodnih 3.600 kuna, porez po najvišoj stopi od 40% plaća se na već na dohotke iznad 8.800 kuna u odnosu na prijašnjih 10.800 kuna (vidjeti Tablicu 1). Za očekivati je kako će krivulja koncentracije u 2015. godini biti slična onoj u 2011. jer se radi o sličnom rasponu poreznih razreda. S obzirom na sve prethodno izneseno jasno se vidi kako je struktura obveznika prema razini dohotka, odnosno prilagođavanje poreznih razreda takvoj strukturi, presudno za konačni distribucijski učinak i progresivnost poreza na dohodak.

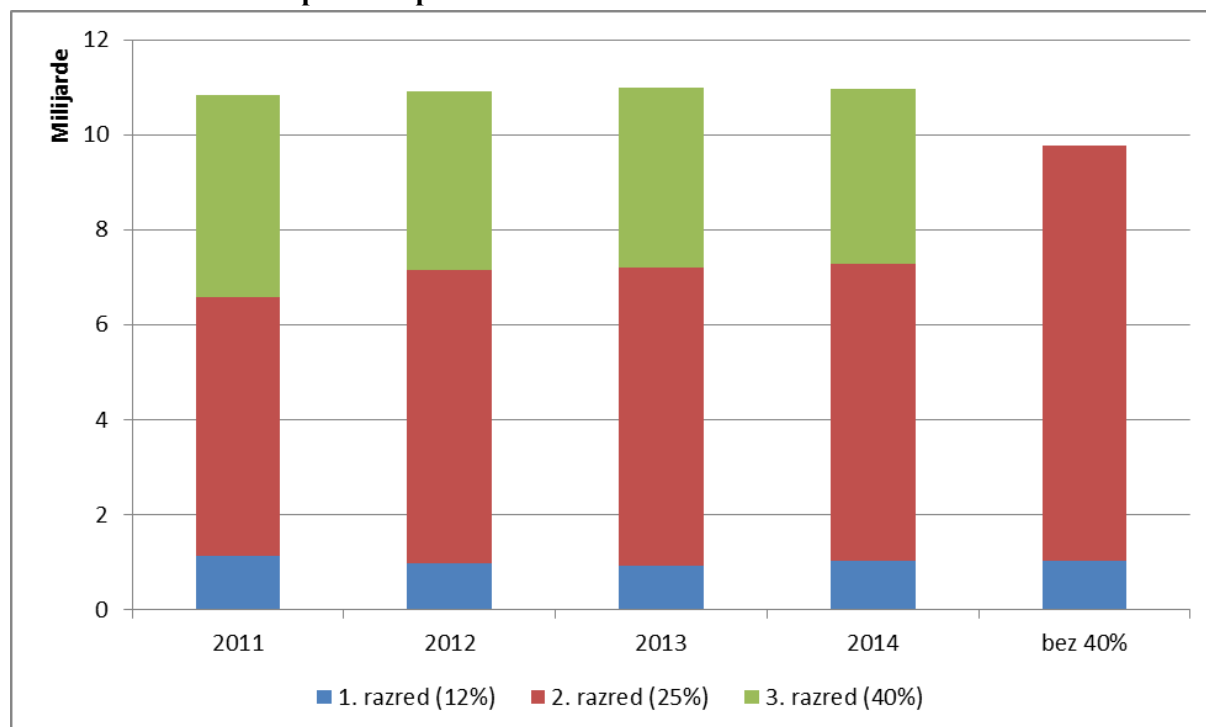
3.4. Fiskalni učinak

Porez na dohodak relativno je izdašan porezni oblik. Već je ranije napomenuto kako se radi o izrazito kompleksnom poreznom obliku te je potrebno spomenuti određene faktore koji dodatno determiniraju njegov konačan učinak. Analiza i procjena fiskalnog učinka provodi se na podacima Ministarstva financija (razna godišta) samo za zaposlene, a navedeni podaci zajednički promatraju prirrez i porez na dohodak. U prethodnoj analizi već je napomenuto kako je prirrez relativno zanemariv od odnosa na porez na dohodak.

Nadalje, važnu ulogu za konačni fiskalni učinak ima iznos povrata poreza. Instrument porezne prijave obvezan je samo za obveznike koji mijenjaju poslodavca u fiskalnoj godini i za obveznike poreza na dohodak od samostalne djelatnosti. Ostali slučajevi podnošenja porezne prijave odnose se na mogućnost ostvarivanja određenih, uglavnom nestandardnih, olakšica. Povrat poreza na dohodak do 2010. godine kontinuirano je rastao, a u 2009. godini činio je preko 1,5 mlrd. kuna (Šimović, 2012c). Nakon ukidanja nestandardnih olakšica (dodatni osobni odbitak) u srpnju 2010. godine, Hrvatska je napustila uobičajenu praksu većine zemalja EU, ali isto tako i značajno smanjila iznose povrata poreza na osnovi tih olakšica (Blažić i Drezgić, 2013).

U tom kontekstu podaci Ministarstva financija (razna godišta) mogu poslužiti kao polazna osnova za ocjenu fiskalnih učinaka od 2011. do 2014. godine prema tada važećim poreznim razredima. Na Slici 6 prikazani su fiskalni učinci prirreza i poreza na dohodak u razdoblju od 2011.-14. godine te je izvršena procjena na razini podataka za 2014. godinu koliki bi fiskalni učinak bio kada bi se ukinula najviša porezna stopa od 40%.

Slika 7. Fiskalni učinci prirreza i poreza na dohodak



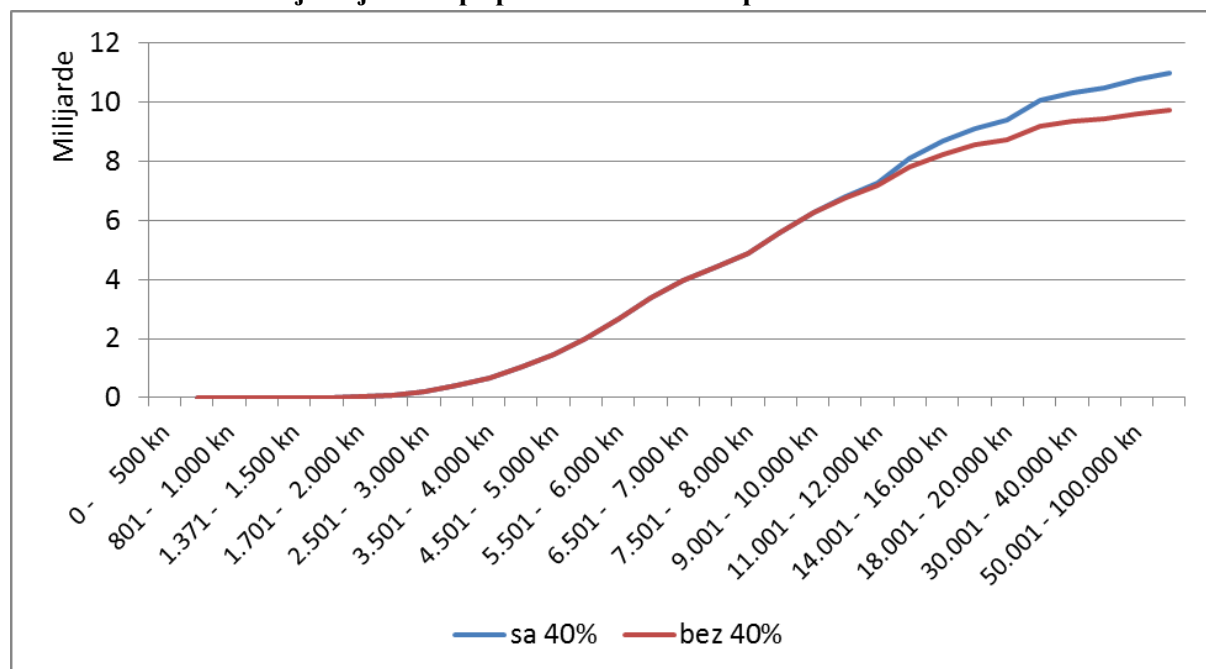
Izvor: izračun autora.

Iz Slike 7 vidljivo je kako učestale izmjene poreznih razreda i osobnog odbitka gotovo nisu utjecale na razinu prihoda od prirreza i poreza na dohodak. To je logično jer su se promjene opravdavale

distribucijskim ciljevima. U promatranom razdoblju fiskalni učinak iznosio je oko 10,9 mlrd. kuna. Jedina značajnija promjena dogodila se u strukturi plaćenog poreza gdje još više dominiraju obveznici koji plaćaju porez po stopi od 25%.

Nadalje, u posljednje vrijeme u javnosti se često mogao čuti prijedloge o ukidanju najviše porezne stope od 40% (vidjeti npr. Dragojević Mijatović, 2014). Ukoliko bi došlo do ukidanja stope od 40%, uz pretpostavku da je visina i struktura poreza ista kao u 2014. godini, fiskalni učinak odnosno smanjenje prihoda iznosilo bi oko 1,25 mlrd. kuna. Učinak ukidanja najviše stope poreza na dohodak prema različitim razinama dohotka prikazan je na Slici 8.

Slika 8. Učinak ukidanja najviše stope poreza na dohodak prema različitim razinama dohotka



Izvor: izračun autora.

Na prvi pogled gubitak od 1,25 mlrd. kuna ne izgleda značajan, ali važno je napomenuti kako je porez na dohodak instrument fiskalnog izravnjanja, odnosno da se radi o prihodu lokalnih jedinica vlasti, a ne državnog proračuna. Ukupni prihodi lokalnih jedinica u 2014. godini iznosili su 22,1 mlrd. kuna, a od toga su prihodi od poreza bili 12,7 mlrd. kuna (Ministarstvo financija, 2015). Radi se o potencijalnom gubitku od oko 10% poreznih prihoda lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Bez obzira na potencijalne pozitivne učinke takve mjere na osobnu potrošnju i njen distribucijski učinak, prilikom eventualnog donošenja takve mjere treba imati na umu i posljedice na sustav fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj.

4. ZAKLJUČAK

Porezno opterećenje radne snage svakako je važan instrument porezne politike kojim se može značajno utjecati na razinu osobne potrošnje kao i na zaposlenost. Često se u općoj javnosti navedena problematika promatra samo kroz prizmu poreza na dohodak. To dokazuju prečeste izmjene poreza na dohodak u odnosu na doprinose. Rezultati istraživanja deciderano pokazuju kako se najveći dio ukupnog poreznog opterećenja rada odnosi na socijalne doprinose. Utjecaj poreza na dohodak četiri je puta manji kad se analiza vrši na razini prosječnog dohotka u Hrvatskoj.

S druge strane, progresivna tarifa i osobni odbitak osiguravaju progresivnost sustava, odnosno veće porezno opterećenje pri višim razinama dohotka. Ipak, potrebno je naglasiti kako progresivna tarifa nije presudna kad se promatra distribucijski učinak. Rezultati pokazuju kako se ravnomjernija ili „pravednija“ raspodjela poreznog tereta može postići i s manjim brojem poreznih razreda i stopa, primjenjujući pritom niže stope. U tom slučaju treba voditi računa o ravnomjernijem obuhvatu poreznih obveznika prema visini dohotka, jer primarni utjecaj na raspodjelu poreznog tereta ima struktura poreznih obveznika, gdje dominiraju srednje-niži dohoci. I u ovom kontekstu brojne promjene broja i visine poreznih razreda često nisu rezultirale ostvarivanjem distribucijskih ciljeva i „pravednijim“ poreznim sustavom iako su te činjenice bile navođene kao razlog promjena.

U konačnici, analiza fiskalnog učinka pokazala je kako se u promatranom razdoblju prihod od prireza i poreza na dohodak nije značajnije promijenio. Stoga, ukoliko distribucijski ciljevi primarno nisu ostvareni kao ni značajniji oporavak osobne potrošnje, promatrajući *ex post*, postavlja se pitanje da li su promjene u promatranom razdoblju uopće bile potrebne. Ipak, treba biti korektan i napomenuti kako su u analizi obuhvaćeni samo dohodci od nesamostalnog rada i to samo za zaposlene. Mnoge izmjene u poreznim stopama i razredima često su bile popraćene širenjem porezne osnovice, odnosno obuhvatom drugih izvora dohotka, najčešće dohotka od kapitala.

Nadalje, u javnosti i se, pogotovo u jeku predizborne kampanje, i dalje najavljuju promjene u sustavu poreza na dohodak. Na kraju je još jednom potrebno naglasiti kako je porez na dohodak kompleksan porezni oblik te da svaka izmjena izaziva čitav niz posljedica ne samo u fiskalnom i distribucijskom kontekstu, nego i u segmentima fiskalnog izravnjanja i financiranja lokalnih jedinica vlasti.

LITERATURA

- Blažić, H. & Drezgić, S. (2013), Personal income tax non-standard reliefs in EU member states, Croatia and countries of the region. *Financial Theory and Practice*, 37(1), 73-107.
- Blažić, H. (2006). *Usporedni porezni sustavi*. Rijeka: Ekonomski fakultet.
- Blažić, H. i Trošelj, I. (2012). Međunarodna usporedba poreznog opterećenja radne snage: utjecaj nove metodologije na položaj Hrvatske. U: L. Božina et al. (ur.). *Financije i menadžment u globalnoj ekonomiji*. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Odjel za ekonomiju i turizam: 185-204.
- Čok, M. & Urban, I. (2007). Distribution of Income and Taxes in Slovenia and Croatia. *Post-Communist Economies*, 19 (3), 299-316.
- Čok, M., Urban, I., Verbič, M. (2013). Income Redistribution through Taxes and Social Benefits: The Case of Slovenia and Croatia. *Panoeconomicus*, 60 (5), 667-686.
- Deskar-Škrbić, M. i Šimović, H. (2014). Porezna politika Milanovićeve vlade od 2012. do 2014. *Političke analize*, 5(20), 22-32.
- Dragojević Mijatović, A. (2014). Ministar Lalovac ne odustaje od ukidanja najviše stope poreza na dohodak. *Novi list*, 20. Srpnja 2014. Dostupno na: <http://www.novolist.hr/Vijesti/Gospodarstvo/Ministar-Lalovac-ne-odustaje-od-ukidanja-najvise-stope-poreza-na-dohodak>
- Grdović Gnip, A. & Tomić, I. (2010). How hard does the tax bite hurt? Croatian vs. European worker. *Financial Theory and Practice*, 34(2), 109-142.
- Kesner-Škreb, M. & Madžarević-Šujster, S. (2004). Income Tax Progressivity in Croatia (1995-2002). *Zagreb International Review of Economics and Business*, 7(1), 81-101.

- Kesner-Škreb, M.; Kuliš, D.; Mađareviš-Šujster, S. & Arbutina, H. (2001). Progresivnost poreza na dohodak u Hrvatskoj u razdoblju od 1995. do 1999. godine. *Financijska teorija i praksa*, 25(2), 139-260.
- Ministarstvo financija (2015). *Ostvarenje proračuna JLP(R)S za period 2010. - 2014.*. Dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/ostvarenje-proracuna-jlprs-za-period-2010-2014>
- Ministarstvo financija (razna godišta). *Struktura zaposlenika u 32 kategorije prema visini prosječnog neto dohotka za 2012-14. godinu*. Zagreb: Ministarstvo financija i Porezna uprava.
- Naredba o iznosima osnovica za obračun doprinosa za obvezna osiguranja za 2015. g.* Narodne novine, br. 153/2014.
- OECD (2015). *Taxing Wages 2013-14*. Paris: OECD.
- Petrović, S. (2007). Porez na dohodak i doprinosi za socijalno osiguranje u Hrvatskoj, 1994.-2007. *Revija za socijalnu politiku*, 14(3-4), 415-439.
- Sever, I. & Drezgić, S. (2003). Konceptija i strategija socijalnih odnosa u hrvatskom društvu – distribucija dohotka i imovine. *Ekonomija/Economics*, 10(1), 179–201.
- Šeparović, A. (2009). Utjecaj poreznog klina na nezaposlenost u zemljama OECD-a i usporedba s Hrvatskom. *Financijska teorija i praksa*, 33(4), 463-477.
- Šimović, H. (2012a). Tko u Hrvatskoj plaća porez na dohodak? *Porezni vjesnik*, 21(5), 69-75.
- Šimović, H. (2012b). Razvoj poreza na dohodak u Hrvatskoj: reforme i promašaji. *Revija za socijalnu politiku*, 19(1), 1-24.
- Šimović, H. (2012c). Effect of expenditures in personal income taxation on horizontal equity in Croatia. *Financial theory and practice*. 36(3), 245-267.
- Šimović, H., Blažić, H. & Štambuk, A. (2015). Income vs. Consumption-based concept of direct taxation: eternal debate in Croatia. Paper presented at 11th International Conference “Challenges of Europe: Growth, Competitiveness and Inequality”, 27-29.05.2015., Hvar, Croatia.
- Urban (2009). Porezno opterećenje rada u Hrvatskoj. *Newsletter* br. 47. Institut za javne financije.
- Urban, I. (2006.). Progresivnost poreza na dohodak u Hrvatskoj: dekompozicija učinaka osnovice i poreznih stopa. *Financijska teorija i praksa*, 30(3), 205-230.
- Urban, I. (2014). Contributions of taxes and benefits to vertical and horizontal effects. *Social Choice and Welfare*, 42 (3), 619-645.
- Urban, I.; Bezeredi, S. (2014). Promjene u Zakonu o porezu na dohodak: utjecaj na prosječnu poreznu stopu. *Aktualni osvrt* br. 71. Institut za javne financije.
- Zakon o doprinosima*. Narodne novine, br. 84/08, 152/08, 94/09, 18/11, 22/12, 144/12, 148/13, 41/14.
- Zakon o porezu na dohodak*. Narodne novine, br. 177/04, 73/08, 80/10, 114/11, 22/12, 144/12, Odluka USRH 120/13, 125/13, 148/13, Odluka USRH 83/14, 143/14.

Dodatak 1. Izmjene osnovnih elemenata poreza na dohodak u Hrvatskoj u razdoblju 1994.-2015.

Godina	Promjena	Neoporezivi dohodak (osobni odbitak)	I. Porezni razred		II. Porezni razred		III. Porezni razred		IV. Porezni razred	
			Porezna stopa	Porezna osnovica	Porezna stopa	Porezna osnovica	Porezna stopa	Porezna osnovica	Porezna stopa	Porezna osnovica
		332	25%	do 996	35%	iznad 996				
1994.	OO (veljača)	400	25%	do 1.200	35%	iznad 1.200				
	OO (srpanj)	500	25%	do 1.500	35%	iznad 1.500				
1995.	OO	700	25%	do 2.100	35%	iznad 2.100				
1997.	OO + stopa	800	20%	do 2.400	35%	iznad 2.400				
1999.	OO	1.000	20%	do 3.000	35%	iznad 3.000				
2000.	OO (travanj)	1.250	20%	do 3.750	35%	iznad 3.750				
2001.	Stope i razredi	1.250	15%	do 2.500	25%	2.500-6.250	35%	iznad 6.250		
2003.	OO, nova stopa i razred	1.500	15%	do 3.000	25%	1.500-7.500	35%	7.500-21.000	45%	iznad 21.000
2005.	OO	1.600	15%	do 3.200	25%	3.200-8.000	35%	8.000-22.400	45%	iznad 22.400
2008.	OO (srpanj)	1.800	15%	do 3.600	25%	3.600-9.000	35%	9.000-25.200	45%	iznad 25.200
2010.	stope i razredi (srpanj)	1.800	12%	do 3.600	25%	3.600-10.800	40%	iznad 10.800		
2012.	OO i razredi (ožujak)	2.200	12%	do 2.200	25%	2.200-8.800	40%	iznad 8.800		
2015.	OO i razredi	2.600	12%	do 2.200	25%	2.200-12.200	40%	iznad 12.200		

Napomena: porezni razredi i neoporezivi dio dohotka (osobni odbitak-OO) prikazan je za samca, odnosno uz pretpostavku da ne postoje uzdržavani članovi obitelji kao i činjenica da se porezni obveznik ne nalazi na PPDS.

Izvor: Autori obradili prema Šimović (2012b) i Zakonu o porezu na dohodak (NN 177/04, 73/08, 80/10, 114/11, 22/12, 144/12, Odluka USRH 120/13, 125/13, 148/13, Odluka USRH 83/14, 143/14)