

3. POREZNA POLITIKA I GOSPODARSKI RAST

Marina Kesner-Škreb

3.1. UVOD

U ovom dijelu rada pokušat ćemo opisati kako porezi utječu na gospodarski rast. To je područje koje u velikoj mjeri obilježava suvremena kretanja kako na području javnih financija, tako i na području makroekonomije. Mnogi su ekonomisti pokušavali objasniti niže stope rasta i pojavu nezaposlenosti sredinom 70-tih godina sve većim porastom poreznog tereta u velikom broju razvijenih zemalja. No mnoge su dileme još uvijek ostale otvorene i čini se da je empirijska veza između poreza i rasta mnogo složenija nego li što se može zaključivati iz teorijskih nalaza.

Iako se utjecaj poreza na rast može promatrati kako sa stajališta promjene efikasnosti, tako i sa stajališta promjena pravednosti koje porezi unose u gospodarstvo, u ovom ćemo se radu prvenstveno ograničiti na utjecaj koji porezi imaju na rast mijenjajući efikasnost gospodarstva.

Rad je strukturiran na slijedeći način. Prvo će se s teorijskog aspekta prikazati veza poreza i rasta, tj. gubitak efikasnosti koji nastaje uvođenjem poreza, te kanali kojima porezi utječu na formiranje dva osnovna proizvodna faktora kapitala i rada. U nastavku će se dati pregled najnovijih empirijskih istraživanja ove veze. Neke implikacije ustanovljenih teorijskih i empirijskih veza za osmišljavanje i vođenje porezne politike u Hrvatskoj iznesene su u četvrtom dijelu ovog poglavlja.

3.2. TEORIJSKE VEZE IZMEĐU OPOREZIVANJA I RASTA

3.2.1. Porezne iskrivljenosti i rast

Pitanje na koji način promjene u poreznoj politici utječu na ekonomsku aktivnost i socijalno blagostanje jedno je od središnjih pitanja u makroekonomiji i javnim financijama. U teoriji se obično smatra kako su porezi negativno korelirani sa rastom, pa veći porezi donose i niže stope rasta gospodarstva. To se tumači time što porezi unose u gospodarstvo iskrivljenosti, odnosno nemaju neutralan učinak na ponašanje pojedinaca. Iskrivljenosti u gospodarski sustav

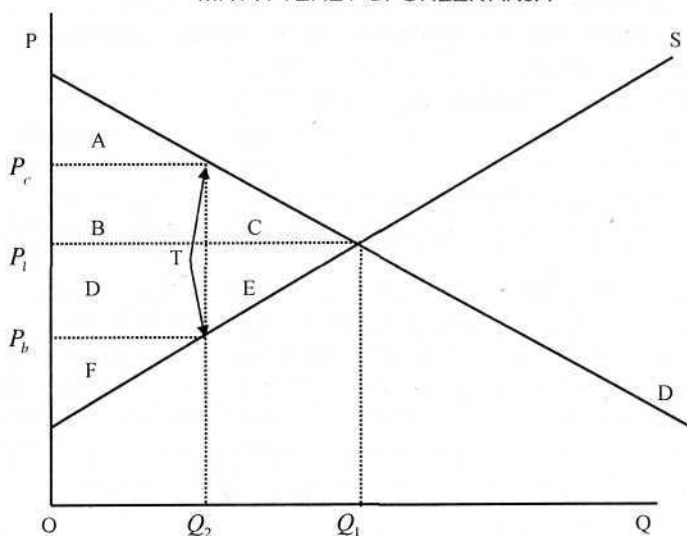
unose svi porezi osim glavarina (engl. lump sum taxes), koje su jedini neutralan, no u praksi neprovediv porez. U uvjetima poreznih iskrivljenosti mijenja se sustav poticaja za pojedince, pa su njihove odluke npr. o radu i dokolici, štednji i potrošnji drugačije nego što bi bile u svijetu bez poreza. Iskrivljenosti koje u gospodarstvo unose porezi dovode od gubitka efikasnosti koji se naziva mrtvim teretom oporezivanja ili viškom poreznog tereta. Iz toga slijedi da viša razina oporezivanja donosi veće iskrivljenosti, te dovodi do većeg gubitka efikasnosti, a shodno tome i do nižeg rasta. U nastavku ćemo ukratko objasniti ovu uobičajenu teorijsku vezu između viših poreza i nižeg rasta.

Dakle, oporezivanje uvodi neefikasnost u gospodarstvo. Naime porezi stvaraju poticaje da ljudi promijene svoje ponašanje: na primjer, ili da rade isto kao i prije uvođenja poreza, pa smanje svoju potrošnju, ili da rade više, a manje dokolice, pa potrošnju ne trebaju smanjivati u većoj mjeri. Bilo kako se prilagodili porezima, bit će im ipak gore nego u svijetu bez poreza, a ravnoteža će se na tržištu uspostaviti na nižoj razini outputa i višoj razini cijena. Alokacija resursa više nije Pareto optimalna, a u sustav je ušla neefikasnost koja dovodi do nižeg rasta.

Pojavu neefikasnosti koju su prouzročili porezi pokazat ćemo pomoću jednostavnog grafikona ponude i potražnje. Porezi utječu, naime, na veličinu ponude i potražnje dobara. Oporezivanje dovodi u lošiji položaj kako potrošače, tako i proizvođače: cijena koju nakon uvođenja poreza potrošači plaćaju je viša, a cijena koju proizvođači ostvaruju je niža od cijene prije poreza. Tržište se suzilo jer se razmjenjuje manja količina dobara. Smanjenje blagostanja potrošača i proizvođača pretvara se u porezni prihod države. Zato, da bi se mogao u potpunosti razumjeti utjecaj poreza na blagostanje, valja usporediti smanjenje blagostanja potrošača i proizvođača s poreznim prihodom koji ubire država. Takva će analiza pokazati da smanjenje blagostanja koje nastaje kod potrošača i proizvođača nadilazi prihod od poreza koji ubire država. Gubitak blagostanja koji nastaje uvođenjem poreza (dio koji ne pripada nikome, niti potrošaču, niti proizvođaču, niti državi) predstavlja mrtvi teret oporezivanja ili višak poreznog tereta, odnosno mjeru neefikasnosti koju porezi unose u gospodarstvo. No da bi pojam mrtvog tereta oporezivanja bio posve razumljiv potrebno je podrobnije razmotriti njegov nastanak.

U tu svrhu poslužiti ćemo se krivuljama ponude i potražnje, te pojmom potrošačkog i proizvođačkog viška koji su prikazani na slici 3.1. Prvo ćemo objasniti pojmove potrošačkog i proizvođačkog viška na tržištu na kojem nema poreza, da bi kasnije vidjeli što se zbiva kada država uvede porez.

Slika 3.1.
MRTVI TERET OPOREZIVANJA



Izvor: Mankiw, 1997.

Ravnoteža na tržištu na kojem nema poreza uspostavlja se u sjecištu krivulje ponude i krivulje potražnje gdje je cijena dobra jednaka P_1 , a količina Q_1 . Potrošački višak tada predstavlja korist koju potrošač dobiva na tržištu, a definira se kao vrijednost koju je potrošač spreman platiti za neko dobro minus cijena koju on stvarno na tržištu za to dobro plaća. Na slici 3.1. to je površina između krivulje potražnje i cijene u točki ravnoteže: $A+B+C$. Proizvađački višak je pak korist koju proizvađač dobiva na tržištu, a definira se kao vrijednost koju proizvađač dobiva na tržištu za svoje dobro minus trošak proizvodnje tog dobra. To je površina između krivulje ponude i cijene u točki ravnoteže: to jest na našoj slici to je površina $D+F+E$. Ukupan višak blagostanja kao zbroj potrošačkog i proizvađačkog viška predstavlja površinu između krivulje ponude i krivulje potražnje do točke ravnoteže, tj. površina $A+B+C+D+E+F$.

No kada država uvodi porez (T) cijena koju plaćaju potrošači raste, a cijena koju ostvaruju proizvađači pada. Tako je cijena koju plaćaju potrošači sada porasla na P_c , a cijena koju dobivaju proizvađači nakon što plate porez državi iznosi P_b . Količina koja se na tržištu razmjenjuje sada iznosi samo Q_2 , te je manja od količine Q_1 koja se na tržištu razmjenjivala prije uvođenja poreza. Porez je tako, smanjivši količinu razmjenjivanog dobra suzio tržište, dok je cijena

koju plaćaju potrošači porasla, a cijena koju dobivaju proizvođači pala. Porez je osim toga doveo do promjene u potrošačkom i proizvođačkom višku. Potrošački višak sada više ne predstavlja površinu $A+B+C$, već se smanjio samo na površinu A . Proizvođački višak više ne predstavlja površinu $D+F+E$, već samo površinu F . No država je zato ubrala porez koji iznosi $(0Q_2 * T)$, i na slici je prikazan površinom $B+D$, koji mjeri blagostanje države. Ukupan višak blagostanja sada iznosi $A+B+D+F$, tj. on obuhvaća potrošački višak, proizvođački višak i državni porez.

Sada se usporedbom blagostanja prije i poslije uvođenja poreza mogu analizirati učinci uvođenja poreza na tržište. Ukupan višak blagostanja prije uvođenja poreza bio je $A+B+C+D+E+F$, no nakon uvođenja poreza višak blagostanja pao je na $A+B+D+F$, tj. manji je za površinu $C+E$. To je površina koja predstavlja smanjenje ukupnog blagostanja na tržištu nakon uvođenja poreza i naziva se mrtvi teret oporezivanja¹. Odnosno uvođenjem poreza potrošački i proizvođački višak smanjili su se više nego što je poraslo blagostanje države radi uvođenja poreza. Dio blagostanja nije pripao nikome: niti je dio državnih prihoda, niti je dio ukupnog viška. Ono je zauvijek izgubljeno. Dakle dio blagostanja u gospodarstvu je izgubljen, jer su potrošači i proizvođači izgubili više nego što je država putem poreza dobila: pojavio se mrtvi teret oporezivanja.

Što sve utječe na veličinu mrtvog tereta oporezivanja? Kao prvo, to su cjenovna elastičnost ponude i potražnje koje mjere promjenu količine ponuđenog i potraživanog dobra u zavisnosti od promjene cijene. Površina trokuta $C+E$, tj. veličina mrtvog tereta oporezivanja određena je nagibima krivulja ponude i potražnje koji odražavaju različite cjenovne elastičnosti ponude i potražnje. Može se pokazati da u uvjetima iste veličine poreza veća cjenovna elastičnost krivulje potražnje ili veća cjenovna elastičnost krivulje ponude dovode od većeg mrtvog tereta oporezivanja. Što su krivulje elastičnije to je i neefikasnost koju porezi unose na tržište veća. Naime porezi unose u gospodarstvo mrtvi teret oporezivanja zato jer potiču ljude da promijene svoje ponašanje. Kako elastičnost ponude i potražnje mjeri promjenu ponašanja potrošača i proizvođača u odnosu na promjenu cijena, to one u isto vrijeme određuju veličinu tržišne iskrivljenosti. Što su krivulje ponude i potražnje elastičnije, to je i mrtvi teret oporezivanja veći.

¹ Trokut $C+E$ naziva se još i Harbergerovim trokutom po slavnom ekonomistu Arnoldu Harbergeru koji je 60-tih godina grafički prikazao mrtvi teret oporezivanja (Mendoza, Milesi-Ferretti i Asea, 1995).

Druga važna odrednica veličine mrtvog tereta oporezivanja jest veličina poreza. U uvjetima istih cjenovnih elastičnosti ponude i potražnje mrtvi teret oporezivanja je mali kod niskih poreza, te raste s povećanjem poreza. Dapače, mrtvi teret oporezivanja raste brže od veličine poreza: veličina mrtvog tereta oporezivanja raste sa kvadratom porezne stope. Može se pokazati da je veličina mrtvog tereta oporezivanja (uz uvjet konstantnosti proizvodnih troškova) jednaka $1/2(E \cdot t^2 \cdot PQ)$, gdje je t porezna stopa, E cjenovna elastičnost potražnje, P cijena, a Q količina dobra². Vidljivo je da, ako se porezna stopa udvostruči, mrtvi teret oporezivanja se učetverostruči. U slučaju da se ponuda i potražnja više ne mogu prikazati pravcima, već krivuljama, osnovna logika ostaje: mrtvi teret oporezivanja raste eksponencijalno s porastom poreza.

3.2.2. Oporezivanje štednje i investicija

Porezi mogu smanjiti gospodarski rast preko njihovog utjecaja na štednju i investicije. Što je veći dio dohotka koji se štedi i investira to će biti veća i buduća razina dohotka. Dakle putem utjecaja na veličinu dohotka koji se štedi, odnosno investira, porezna politika ima presudan utjecaj na buduću razinu dohotka po stanovniku. Ukratko ćemo pokazati kako porezi utječu na štednju (pojedinaca i poduzeća), na investicije u fiksni kapital, te na rizik ulaganja.

Utjecaj poreza na štednju pojedinaca

Bruto štednja u privatnom sektoru formira se u domaćinstvima i u poduzećima. No veliki dio bruto štednje ide na pokrivanje amortizacije i potreban je za održavanje postojećeg kapitala. Neto štednja koju čini štednja u domaćinstvima i neraspodijeljeni profiti u poduzećima predstavlja stvarni potencijal raspoloživ za nove investicije. Najveći dio te štednja formira se u domaćinstvima, dok neraspodijeljeni profiti čine zato samo manji dio ušteda.

Kada bi sva domaćinstva štedjela istu proporciju dohotka tada bi učinak poreza na dohodak na ukupnu štednju bio isti bez obzira kako bi se porezni teret raspodijelio na pojedince. No bogati pojedinci štede više od siromašnih građana, pa se zato očekuje da porezi ubrani iz viših poreznih razreda više terete štednju nego li oni ubrani iz nižih poreznih razreda. Prema tome čini se da progresivniji porez na dohodak više opterećuje štednju nego manje progresivan

² Izvod ovog odnosa vidi u Stiglitz (1988, str. 454).

porezni sustav. Iz ovog navoda moglo bi se zaključiti da smanjivanje progresivnosti sustava poreza na dohodak pogoduje porastu štednje pojedinaca, te tako pogoduje i rastu. No istraživanja pokazuju da je utjecaj progresivnosti poreza na dohodak na razinu štednje mnogo manje značajan nego što bi se moglo očekivati: zamjena progresivnog poreza na dohodak proporcionalnim mogla bi povećati štednju domaćinstava za ne više od 10% (Musgrave i Musgrave, 1988). Sklonost štednji mijenja se također i tijekom životnog ciklusa: u mladosti i starosti ona je manja nego li u srednjim godinama kada su dohoci najveći, te kada se štedi za školovanje djece, za kupovinu kuće ili stana, te za starost.

Porez na dohodak utječe na štednju i tako jer snižava neto prinos od štednje, tj. snižava kamatnu stopu na štednju. U takvim uvjetima se očekuje da će štednja pasti. No štednja pojedinaca motivirana je i raznim drugim razlozima, pa njezina konačna veličina ne mora ovisiti samo o kretanju kamatne stope. Tako, na primjer, mnoga domaćinstva neće manje štedjeti kada su kamatne stope niže, jer se nalaze u razdoblju životnog ciklusa kada trebaju štedjeti za vrijeme umirovljenja.

Osim poreza na dohodak i porezi na potrošnju utječu na štednju pojedinaca. Dok je porez na dohodak u pravilu progresivan, porezi na potrošnju uglavnom su regresivni, tj. u većoj mjeri ih snose domaćinstva s niskim dohotkom. Kako je granična sklonost potrošnji tih domaćinstava veća nego li domaćinstava s višim dohotkom, a granična sklonost štednji manja nego li u bogatih pojedinaca, to porezi na potrošnju više opterećuju ukupnu potrošnju, a manje štednju. Zato se obično zemljama s niskom stopom štednje preporuča da svoj porezni sustav u većoj mjeri usmjere na oporezivanje potrošnje jer će tako i štednja i rast biti veći.

Utjecaj poreza na bruto štednju poduzeća

Najveći dio štednje poduzeća predstavljaju neraspodijeljeni profiti i amortizacijske rezerve. Kako se profit oporezuje nakon oduzimanja amortizacije, to porez na profit ne umanjuje amortizacijske rezerve. No ako je zakonom o oporezivanju profita dopuštena ubrzana amortizacija tada će se u prvim godinama nakon nabave osnovnog sredstva povećavati amortizacijske rezerve i štednja u poduzećima.

Profit se dijeli na dividende koje se dijele vlasnicima poduzeća i na neraspodijeljeni profit koji ostaje u poduzeću. Različito oporezivanje dividendi i zadržanog profita ima utjecaja i na štednju. Jače oporezivanje zadržanog profita poticat će njegovu raspodjelu na dividende, dok će niže oporezivanje zadržanog profita povećati štednju poduzeća. Za visinu štednje također je značajno da li su usuglašeni sustav oporezivanja profita i dohotka. Naime u slučaju njihove usuglašenosti izbjegava se dvostruko oporezivanje dividendi na razini poduzeća i ponovo u okviru dohotka pojedinca.

Utjecaj poreza na investicije

Postojanje štednje predstavlja nužan uvjet za formiranje kapitala, no to nije i dovoljan uvjet. Naime da bi se formirao fiksni kapital, štednja se mora pretvoriti u investicije, što znači da poduzetnici moraju biti spremni investirati u izgradnju kapaciteta.

Porezi mogu utjecati na razinu i alokaciju domaćih investicija. No u uvjetima integracije internacionalnih financijskih tržišta, domaće investicije ne moraju nužno biti ograničene domaćom štednjom. Tako mjere kojima se potiče porast domaće štednje ne moraju nužno značiti i porast domaćih investicija. Povećana domaća štednja može otići iz zemlje u potrazi za investicijama s boljim prinosom. Isto tako porezne poticajne mjere za povećanje prinosa od domaćih investicija mogu povećati investiranje bez povećanja domaće štednje ako je omogućen slobodan priliv inozemnog kapitala.

U zatvorenim gospodarstvima investitori će investirati do točke u kojoj je vrijednost outputa koji će investicija ostvariti izjednačena s troškovima te investicije (Musgrave i Musgrave, 1988). To znači da ostvareni output mora biti dovoljno velik da pokrije amortizaciju kupljenog osnovnog sredstva i kamate na kredit koji je podignut za njegovu kupnju (radi jednostavnosti pretpostavlja se da se investicija financira samo iz kredita). U terminima stopa to znači da stopa prinosa od investicije mora biti dovoljno velika da pokrije stopu amortizacije i tržišnu kamatnu stopu. Ili izraženo jednadžbom:

$$r_g = i + d, \quad (3.1.)$$

gdje je r_g stopa bruto dobiti, i kamatna stopa, dok je d stopa amortizacije. Nakon uvođenja poreza jednadžba se mijenja:

$$r_n = r_g - (t r_g - t_d) = i + d - c, \quad (3.2.)$$

gdje je r_n stopa neto dobiti, t porezna stopa, t_d stopa porezne uštede nastale zato jer je omogućena amortizacija po stopi d , a c je stopa investicijskih olakšica.

Lijeva strana jednadžbe (3.2.) pokazuje stopu neto dobiti r_n , ili stopu dobiti poslije oporezivanja, koja je niža od stope bruto dobiti za iznos poreza prikazanog u zagradi. Porez je dakle smanjio stopu prinosa od investicija i time ulaganja učinio manje privlačnim za investitore. Porez je prikazan sa dva izraza: $t r_g$ koji pokazuje kakav bi porez bio da se ne uzima u obzir amortizacija, i t_d koji predstavlja porezne uštede nastale zbog toga što je omogućena amortizacija po stopi d .

Iz jednadžbe se također vidi da država može utjecati na investiranje bilo snižavanjem porezne stope t , bilo povećanjem stope amortizacije d , bilo uvođenjem poreznih olakšica c koje snižavaju cijenu kapitala. Iz navedenog je također vidljivo da je vrlo teško odrediti kakav će biti utjecaj poreza na investicije. Naime sama stopa poreza na dobit nije dovoljno dobar indikator tog odnosa, jer viša stopa ne mora označavati i manje investicije. Porezni utjecaj na investicije ne ovisi samo o stopi već i o drugim odlikama sustava poreza na dobit. Stopa amortizacije i investicijske olakšice neke su od njih.

Oporezivanje i rizik

Obično se smatra kako oporezivanje kapitalnih dohodaka umanjuje želju pojedinaca za poduzimanjem rizičnih investicija. Naime pojedinci su spremni upustiti se u rizično ulaganje samo ako za to dobivaju odgovarajuću kompenzaciju. Rašireno je mišljenje da oporezivanje prinosa od kapitala zapravo znači oporezivanje premije za rizik koju pojedinci dobivaju zato jer su se upustili u dodatni rizik. Kao rezultat toga, želja pojedinaca za ulaskom u rizična ulaganja biti će manja. To je važno stoga, jer se smatra da je poduzetništvo ključno za vitalnost tržišta, a poduzetnici su ti pojedinci koji su glavni pokretači rizičnih ulaganja. Nesklonost poduzetnika ulaženju u nove rizične poduhvate imat će pogubne učinke na stopu rasta. No tome ne mora biti tako. Može se pokazati da oporezivanje prinosa od kapitala u uvjetima postojanja rizika ne mora značiti da će se ulaženje u rizična ulaganja smanjiti, već upravo suprotno da će se ona potaknuti.

To se može pokazati na jednostavnom primjeru uz prilično pojednostavljene pretpostavke (no isti rezultat vrijedi i u složenijem pristupu, vidjeti npr. Musgrave i Musgrave, 1988). Poduzetnik ulaže u sigurnu i rizičnu investiciju. Pretpostavimo da se uvede proporcionalna porezna stopa i mogućnost potpunog prenošenja gubitaka na buduće dohotke. Porez snižava očekivanu stopu prinosa od rizičnog ulaganja, pa se ono čini manje privlačnim od sigurnog ulaganja. No u isto vrijeme osim što porez snižava prinos od investicije, on smanjuje i njenu rizičnost. Država naime postaje partner u investiranju. Ako je investicija uspješna država dijeli dobit. No ako je investicija promašena, država zato što je dozvolila potpuno prenošenje gubitka na buduće dohotke, dijeli gubitak. Zato jer je država spremna dijeliti rizik, pojedinac je nakon uvođenja poreza spreman povećati rizična ulaganja. Ovu je tezu iz više razloga vrlo teško dokazati (Krelove, 1995). No činjenica da bogatiji pojedinci (koji su također suočeni sa višim poreznim stopama) ulažu veći dio svoje imovine u dionice poduzeća koje se u odnosu na ostala ulaganja obično smatraju relativno rizičnim, može predstavljati razumni empirijski argument za potvrdu hipoteze da oporezivanje može zapravo potaknuti ulazak u rizik (Krelove, 1995).

3.2.3. Oporezivanje rada

U ovom ćemo odjeljku ukratko prikazati mehanizme preko kojih oporezivanje rada utječe na rast gospodarstva³.

Utjecaj poreza na dohodak i doprinosa na kretanje plaća i zaposlenosti

Ekonomska teorija i empirija pokazuju da oporezivanje rada smanjuje zaposlenost i tako snižava potencijalni output. Pod porezima na rad ovdje se smatraju svi izravni nameti koji terete rad, bilo da se ubiru u obliku poreza na dohodak ili doprinosa za socijalno osiguranje. Oporezivanje rada uvodi razliku između realnog bruto troška rada za poduzeće i realne neto plaće koju prima radnik. Porezi dakle stvaraju razliku između troška rada i neto plaće koja se u ekonomskoj teoriji naziva poreznim klinom. Porezni klin osnovna je veličina pomoću koje se analizira utjecaj poreza na tržište rada, tj. na veličinu ponude i potražnje za radom. Veličina realnog bruto troška rada određuje veličinu

³ O utjecaju poreza na tržište rada vidjeti u Nestić (1997).

potražnje za radom, dok veličina realne neto plaće određuje veličinu ponude rada. Koliki će se dio poreznog klina rasporediti na poduzetnika i tim putem određivati potražnju za radom, a koliki će dio poreznog klina otpasti na radnika i tako utjecati na količinu rada koju on nudi na tržištu ovisi o mogućnosti prevaljivanja poreza⁴. U analizi utjecaja poreza na zaposlenost i rast ključno je dakle analizirati prevaljivanje poreza. Ono ovisi o elastičnosti ponude i potražnje na tržištu rada, kao i o drugim čimbenicima koji određuju fleksibilnost plaća (na primjer pregovaračka snaga sindikata, visina minimalne plaće i sl.).

Tako na primjer, na tržištima na kojima nije jaka pregovaračka snaga sindikata, ili gdje je ponuda rada neelastična u odnosu na promjenu nadnice, poduzetnik će moći prevaliti poreze na radnika, te će doći do snižavanja neto nadnice uz zadržavanje istog bruto troška rada za poslodavca. U realnim okolnostima radnici će ipak reagirati na snižavanje neto nadnice, tj. na snižavanje svojeg dohotka. Da li će oni sada na tržištu nuditi veću ili manju količinu rada? Ukoliko prevladava učinak supstitucije, oni će nuditi manje rada, dok će više uživati u dokolici. Ukoliko pak prevladava učinak dohotka radnici će htjeti raditi više da bi nadoknadili izgubljeni dohodak, te će se na tržištu rada pojaviti veća količina rada. Dakle radnici na poreze mogu reagirati bilo da rade manje ili da rade više, u ovisnosti da li prevladava učinak supstitucije ili dohotka. Tek empirijska istraživanja mogu pomoći u zaključivanju koji učinak na danom tržištu prevladava, tj. da li će uvođenje poreza i snižavanje realne neto plaće potaknuti ljude da nude manje ili više rada.

Na tržištima gdje je pregovaračka moć sindikata snažna, a elastičnost ponude rada na promjenu plaće velika, poduzetnik neće moći prevaliti poreze na radnike. Na uvođenje poreza radnici će reagirati zahtjevima za povećanjem neto plaća. Cijena rada za poduzetnika time će se povećati, te će on smanjiti potražnju za radom. Smanjena potražnja na radom smanjuje zaposlenost, te uz nepromijenjenu upotrebu kapitala može dovesti do snižavanja rasta.

Empirijska istraživanja pokazuju da su tržišta rada većinom rigidna, tj. da veći dio poreznog tereta snose poduzetnici u odnosu na radnike (Leibfritz, Thornton i Bibbee, 1997). Dakle u uvjetima prisustva rigidnosti na tržištu rada radnici će se protiviti snošenju poreza na rad čime će potaknuti proces pregovaranja i pritisaka za povećanje plaća. Tako će se povećati trošak rada za poduzetnike.

⁴ Ovdje valja naglasiti da treba razlikovati zakonsko prevaljivanje poreza od ekonomskog prevaljivanja poreza. Tako, na primjer, zakonska raspodjela doprinosa na poslodavca i radnika, ne mora predstavljati stvarnu, ekonomsku raspodjelu tereta doprinosa.

Veći trošak rada za poduzetnike snižava sa svoje strane potražnju za radom, te mijenjanjem relativnih troškova rada i kapitala potiče kapitalno intenzivnu proizvodnju. Tako bi snižavanje poreznog tereta na rad, ali i smanjivanje rigidnosti na tržištu rada (preispitivanje visine minimalne nadnice i naknada za nezaposlenost, te povećanje mobilnosti radne snage) dovelo do veće ponude i potražnje za radom, čime bi s jedne strane došlo do porasta zaposlenosti, a s druge do porasta outputa.

Utjecaj poreza na potrošnju na plaće i zaposlenost

Osim izravnih poreza na rad i neizravni porezi tj. porezi na potrošnju smanjivanjem kupovne moći neto plaće utječu na ponudu rada. No čini se da radnici sporije reagiraju na promjenu poreza na potrošnju, te se i utjecaji poreza na potrošnju na ponudu rada javljaju u nešto dužem roku nego li je to slučaj s izravnim porezima. Dodatne iskrivljenost na tržištu rada unose i socijalni transferi koji također određuju količinu rada koja će se nuditi na tržištu.

Tako ovaj kratki pregled odnosa poreza na rad i rasta ukazuje na svu složenost mehanizama kojim se porezi na radni dohodak mogu odraziti na rast gospodarstva.

3.3. PREGLED EMPIRIJSKIH ISTRAŽIVANJA

Empirijska istraživanja utjecaja poreza na rast uglavnom ne pokazuju tako jasan odnos kako to sugerira teorija. Različita empirijska istraživanja daju veoma različite rezultate, pa je teško nedvosmisleno zaključivati o negativnom utjecaju poreza na rast. Teškoće koje otežavaju jednoznačno zaključivanje na osnovi empirijskih istraživanja odnose se uglavnom na slijedeće: (1) nejednako definiranje države u različitim zemljama i različitim razdobljima (da li je to središnja država ili opća država sa izvanproračunskim fondovima i lokalnim razinama vlasti), pa prema tome i različiti obuhvat poreza (2) problemi mjerenja pojedinih poreznih varijabli kao što su na primjer granične porezne stope (Easterly i Rebelo, 1993; Engen i Skinner, 1996), (3) teškoće u izdvajanju utjecaja pojedinih poreznih varijabli na rast zbog složenih interakcija fiskalnih varijabli (povećanje poreza ne mora smanjiti rast ako se naraslim porezima financiraju oni oblici javnih investicija koji će povećati produktivnost privatnih investicija i tako potaknuti rast), (4) teškoće u odvajanju utjecaja koji na rast imaju ostale ekonomske varijable od utjecaja koji imaju samo fiskalne varijable,

(5) pokazalo se da su kvantitativni rezultati vrlo osjetljivi na vrijednosti parametara za čije veličine još uvijek ne postoje pouzdane procjene (npr. elastičnost intertemporalne supstitucije, elastičnost ponude rada, stopa amortizacije ljudskog kapitala, i sl.) (Xu, 1994), (6) nedostatak empirijskih podataka koji omogućavaju da se nedvosmisleno može prihvatiti ili odbaciti zaključak nekog teorijskog modela.

U nastavku ćemo mahom spomenuti istraživanja odnosa poreza i rasta koja su nastala tijekom 90-ih godina i koja se uglavnom zasnivaju na endogenim modelima rasta. Kako cilj ovog rada nije povijesni prikaz razvoja ideje o utjecaju poreza na rast, već prikaz onih radova koji su značajni za stvaranje osnove za vođenje efikasne porezne politike, to smo se odlučili za prikaz istraživanja radova nastalih samo u novijem razdoblju.

Utjecaj poreza na rast jedno je od najduže istraživanih područja u ekonomiji. Do sredine 80-tih godina veza između poreza i rasta razrađivala se u neoklasičnim modelima u kojima rast ovisi o stopi prirodnog prirasta i o stopi tehnološkog progresa. Porezi u tim modelima utječu samo na razinu dohotka, ali ne i na stopu rasta, osim u prijelazu iz jedne na drugu razinu dohotka. No od kraja 80-tih godina razvijaju se endogeni modeli rasta u kojima je moguće da se rast zasniva na optimizirajućim odlukama ekonomskih subjekata, a ne na egzogenim varijablama kao što je tehnički progres ili rast stanovništva. Endogeniziranjem dugoročne stope rasta stvorena je teorijska podloga za istraživanje uloge ekonomske politike u određivanju stope rasta gospodarstva. U endogenim modelima rast potiču ekonomski subjekti akumulacijom fizičkog i ljudskog kapitala. Motivacijska varijabla jest realna stopa prinosa od kapitala. Porezi u endogenim modelima na rast djeluju tako da oporezivanjem faktorskih dohodaka umanjuju rast, jer snižavaju realnu stopu prinosa od fizičkog i ljudskog kapitala.

No za početak ipak treba spomenuti Arnolda Harbergera. On je tijekom 60-tih godina veliki dio svojeg utjecajnog rada posvetio istraživanju ključnog pitanja javnih financija: odnosu porezne politike i rasta⁵. Smatrao je da je porezna politika, odnosno struktura izravnih i neizravnih poreza, veoma važna odrednica investicija i rasta u teoriji, no da su njezini učinci na rast u praksi zanemarivi. Harberger je ocjenjivao da promjene poreza ne mogu povećati stopu rasta nacionalnog dohotka za više od 0,1 do 0,2 postotna poena (prema Mendoza,

⁵ Vidjeti npr. Harberger (1964).

Milesi-Ferretti i Asea, 1995). Prema njegovom mišljenju promjene u poreznoj politici u praksi nemaju signifikantan utjecaj na ekonomski rast. Drugim riječima, čini se da je porezna politika "superneutralna".

Mendoza, Milesi-Ferretti i Asea (1995) koristeći endogene modele rasta nastoje testirati Harbergerovu tezu. Njihova istraživanja potvrđuju Harbergerovu tvrdnju kako je učinak poreza na rast vrlo mali. To znači da su potrebne velike promjene u poreznom sustavu kako bi došlo do vidljivih promjena u ekonomskom rastu. No smatraju kako Harbergerova superneutralnost ne znači da su porezne reforme beskorisne. Naime smanjenje poreznih iskrivljenosti pridonosi značajnom povećanju blagostanja (Mendoza i Tesar, 1995).

Engen i Skinner (1992) u svojem radu o utjecaju fiskalne politike na rast razvijaju teorijski model koji objedinjava učinke državne potrošnje i iskrivljujuće učinke poreza u modelu rasta outputa. Koristeći uzorak od 107 zemalja u razdoblju od 1970-85., pronalaze jak negativan učinak državne fiskalne aktivnosti na stope rasta outputa u dugom i kratkom roku. Predviđa se da proračunski uravnotežen porast državne potrošnje i poreza od 10 postotnih poena dovodi do dugoročnog snižavanja stope rasta od 1,4 postotna poena.

Engen i Skinner (1996) svoj rad sada usmjeravaju samo na istraživanje utjecaja poreza na gospodarski rast, te također naglašavaju negativnu vezu poreza i rasta. Oni polaze od Solowljevog pristupa stopi ekonomskog rasta prema kojem ona ovisi o raspoloživom fizičkom i ljudskom kapitalu, i promjenama njihovih produktivnosti, tj. formalnije napisano:

$$y_i = \alpha_i k_i + \beta_i m_i + \mu_i \quad (3.3.)$$

gdje je y_i stopa rasta realnog BDP-a u zemlji i , k stopa porasta kapitalnih fondova u vremenu, m_i stopa rasta efektivne radne snage u vremenu, μ_i porast ukupne produktivnosti u gospodarstvu, α_i mjeri graničnu produktivnost kapitala, β_i elastičnost rada u odnosu na output.

Prema ovom teorijskom okviru autori navode pet načina na koji porezi mogu utjecati na rast outputa, tj. utjecaj poreza promatraju preko varijabli na desnoj strani gornje jednadžbe. Prvo, viši porezi mogu obeshrabriti investicije, tj. sniziti neto porast kapitala (simbol k u gornjoj jednadžbi) u slučajevima visokih zakonskih stopa poreza na dobit i dohodak, visokog oporezivanja kapitalnih dobitka ili niskih odbitaka za amortizaciju. Drugo, porezi mogu oslabiti porast ponude rada m , tako da obeshrabre prisutnost na radu ili iskrive izbor između

odmora i rada, te između školovanja i niže kvalifikacije. Treće, poreznom se politikom može sniziti porast produktivnosti μ , tako da se obeshrabre ulaganja u razvoj i istraživanje, ili u visoke tehnologije, tj. u aktivnosti koje imaju velike pozitivne eksternalije i koje tako mogu poticati povećanje produktivnosti postojećeg fonda rada i kapitala. Četvrto, porezna politika može imati utjecaja na graničnu produktivnost kapitala ako preusmjerava investicije iz visoko oporezivanih sektora u niže oporezovane sektore, ali koji imaju i nižu ukupnu produktivnost. Peto, visoko oporezivanje rada može iskriviti efikasno korištenje ljudskog kapitala tako da obeshrabri rad u sektorima s visokom produktivnošću, ali s velikim poreznim teretom. Drugim riječima, zemlje s visokim poreznim opterećenjem mogu imati niže vrijednosti α i β , što će uz pretpostavku konstantnosti ljudskog i fizičkog kapitala usporiti ekonomski rast.

Prema gore navedenim utjecajima poreza na varijable koje određuju ekonomski rast moglo bi se zaključiti kako je utjecaj velikih poreznih iskrivljenosti na rast golem. Engen i Skinner zaključuju svoj rad tvrdnjom da porezna politika ima utjecaja na ekonomski rast, no kako je taj utjecaj ipak skroman. Tako autori tvrde da se "bottom up" analize učinjene na mikro razini i "top down" analize pomoću *cross country* regresija, približavaju u ocjeni kako bi porezna reforma velikih razmjera kojom se sve granične porezne stope snižavaju za 5 postotnih poena, a prosječne porezne stope za 2,5 postotna poena, doprinijela porastu dugoročne stope ekonomskog rasta između 0,2 i 0,3 postotna poena. No i tako skroman učinak na rast ima veoma značajne posljedice po životni standard. Autori računaju kolike bi bile posljedice po životni standard koje uzrokuju neadekvatni porezi. Tako oni utvrđuju da bi uz pretpostavku postojanja neefikasne porezne strukture u SAD-u u razdoblju od 1960. do 1996. godine koja umanjuje stopu rasta za 0,2% godišnje, kumulativno u razdoblju od 36 godina došlo do niže razine BDP-a u 1996. godini za 7,5%. To bi značilo da je neto output niži za više od 500 milijardi dolara godišnje. Dakle potencijalni učinci porezne politike, iako se teško mogu utvrditi pomoću regresijskih analiza imaju velike dugoročne posljedice. Porezi dakle imaju skroman, ali kumulativno značajan utjecaj na gospodarski rast u dugom roku rasta. Autori smatraju da je osim apsolutne razine oporezivanja jednako značajna po ekonomski rast i struktura poreznog sustava. Vjerojatno je da će zemlje koje uspijevaju prikupiti poreze pomoću široke porezne osnovice i efikasne porezne administracije ostvariti i brže stope rasta od zemalja s užom poreznom osnovicom i neefikasnom poreznom administracijom.

Easterly i Rebelo (1993) imaju za cilj prikazati vezu između različitih mjera fiskalne politike, razine razvoja i stope rasta gospodarstva. U okviru proučavanja

utjecaja fiskalne politike na rast, oni ispituju i utjecaj poreza na rast, te zaključuju kako je utjecaj poreza teško empirijski izolirati. Na temelju izučavanja velikog broja podataka⁶ autori donose niz zaključaka o odnosu fiskalnih varijabli i rasta, od čega ćemo ovdje izdvojiti one koje govore o odnosu poreza i rasta:

1. Od fiskalnih varijabli jedino su javne investicije u promet i komunikacije, te proračunski suficit robusno korelirani s rastom. Veza između većine ostalih fiskalnih varijabli i rasta je statistički nestabilna. Jedan od razloga ove nestabilnosti jest multikolinearnost fiskalnih varijabli: one su visoko međusobno korelirane, pa je teško izdvojiti utjecaj svake od njih na zavisnu varijablu. Tako učinci povećanja javnih investicija koji se financiraju povećanim porezima nemaju uvijek posve jasne posljedice po rast.
2. Od svih promatranih poreznih varijabli jedino je granična stopa poreza na dohodak (mjerena pomoću regresije na osnovi vremenskih serija) korelirana s rastom. Tako se potvrđuje teorijska veza da porez na dohodak umanjuje prinos od ulaganja i tako destimulira privatne investicije i rast.
3. Udio državnih prihoda u BDP-u raste s porastom dohotka po stanovniku, i to u skupini *cross-section* podataka i u skupini povijesnih podataka. Ovakvo povećanje značaja države u gospodarstvu u literaturi se često spominje, i naziva se Wagnerovim zakonom⁷.
4. Kako raste dohodak, tako udio carina u ukupnim državnim prihodima opada, a udio poreza na dohodak raste.

McDermott i Wescott (1996) na temelju godišnjih podataka za 20 industrijskih zemalja u razdoblju 1970-95., analiziraju stanje povećanja proračunskog deficita i javnog duga koji je nastao zato jer su javni rashodi rasli mnogo brže od porasta poreza. Oni smatraju kako daljnje povećanje poreza radi pokrivanja ovog jaza nije moguće, jer bi osim unošenja dodatnih iskrivljenosti u gospodarstvo dovelo i do političkog otpora. Zato nužnim smatraju fiskalnu konsolidaciju koja bi dovela do smanjenja proračunskog deficita i javnog duga, a bila bi zasnovana na smanjenju javne potrošnje. No ekonomisti

⁶ Autori koriste *cross-section* podatke za oko 100 zemalja u razdoblju 1970-1988., i historijske serije podataka za 28 zemalja u razdoblju 1870-1988.

⁷ Prema ekonomistu Adolphu Wagneru koji je u 19. stoljeću formuirao ovaj zakon.

kejnezijskog uvjerenja tvrde kako smanjenje deficita dovodi do smanjenja potražnje i do usporavanja rasta. Autori pak smatraju da fiskalna konsolidacija neće umanjiti rast, nego upravo suprotno, dobro pripremljena konsolidacija može i u razdoblju kontrakcije dovesti do povećanja potražnje i ubrzanja rasta. Da bi fiskalna konsolidacija zaista mogla ubrzati rast potrebno je ispunjenje dva uvjeta. Prvo, ona mora biti velikih razmjera (prosječna veličina uspješne fiskalne kontrakcije iznosila je 4 % potencijalnog BDP-a). Velika prilagodba ima mnogo veće šanse da poveća povjerenje u državnu ekonomsku politiku i da tako potakne rast. Drugo, samo dobro strukturirana fiskalna konsolidacija može dovesti do pada kamatnih stopa, povećanja investicija i do gospodarskog rasta. Kontrakcija proračuna usmjerena na rashodnu stranu, tj. na smanjivanje transfera i fonda plaća u državnom sektoru ima mnogo više šanse da uspije u smanjivanju javnog duga od povećanja poreza. Ovako se indirektnim putem dolazi do zaključka koji je nama u ovom radu važan, a to je da fiskalnu konsolidaciju ne treba voditi povećanjem poreza, jer nije sigurno da će takav postupak biti uspješan, te da će dovesti do većeg rasta.

Do istih zaključaka dolaze i Alesina i Perotti (1996) proučavajući zemlje OECD-a, te smatraju kako fiskalne prilagodbe koje se zasnivaju na smanjivanju transfera i fonda državnih plaća imaju mnogo veće šanse da uspiju i da dovedu do rasta. Istraživanje pokazuje da prilagodbe koje se zasnivaju na povećanju poreza osim što nisu dugog vijeka, dodatno inhibiraju rast.

Xu (1994) u preglednom radu o utjecaju porezne politike na rast u različitim endogenim modelima zaključuje kako niti iz empirijskih, niti iz teorijskih studija ne proizlazi jednoznačan odgovor o utjecaju poreza na rast, iako *cross-country* regresije upućuju na djelomičnu negativnu korelaciju između stope ekonomskog rasta i poreznih varijabli, no ova korelacija nije snažna.

Pozitivan, neutralan ili negativan utjecaj poreza na rast u teorijskim modelima ovisi o posebnim uvjetima kao što je mehanizam koji pokreće rast, proces kojim se akumulira ljudski kapital, te način na koji se troše porezna sredstva. No bez obzira na nepostizanje konsenzusa oko utjecaja poreza na rast, može se iz radova koji se bave ovim odnosom sagledati način na koji alternativne porezne politike utječu na veličinu rasta neke zemlje. Tako odabir izravnih poreza (na dohodak i investicije) ili neizravnih poreza (na potrošnju) ima određenih posljedica i po rast gospodarstva.

Čini se da izravno oporezivanje dohotka ili investicija ima negativan dugoročan utjecaj na rast. Naime rast se može održati samo ako je prisutan ključan poticaj koji pojedince usmjerava na ulaganja u realni kapital (fizički ili ljudski). U većini modela endogenog rasta ovaj je poticaj izražen stopom realnog prinosa od

kapitala. S obzirom da porezi na dohodak ili na investicije snižavaju stopu realnog prinosa od kapitala, to oni umanjuju i poticaj za pojedince da se ponašaju na način koji potiče rast, tj. da investiraju u osnovna sredstva ili da se obrazuju. Zato porezi na dohodak i investicije imaju dugoročno negativan utjecaj na rast.

No porezi na dohodak i investicije mogu osim izravnog utjecaja imati i neizravan utjecaj na rast. Ovaj neizravan utjecaj može biti pozitivan, ili negativan. Naime, ako se porezni prihodi koriste za investiranje u javnu infrastrukturu, tada porez na dohodak i investicije može do određene točke imati pozitivan utjecaj na rast. Do točke u kojoj se ulaganjima dostiže optimalna veličina infrastrukture u gospodarstvu pozitivan neizravan utjecaj na rast koji nastaje povećanjem investicija u javnu infrastrukturu je veći od negativnog izravnog utjecaja na rast koji proizlazi od oporezivanja dohotka. No zato neto utjecaj na rast od oporezivanja dohotka postaje negativan u trenutku kada se u gospodarstvu nastavi investirati u infrastrukturu iza neke optimalne točke.

S druge se strane smatra da je izravan učinak poreza na potrošnju na dugoročan rast zanemariv. Razlog tome je što porezi na potrošnju ne utječu na odluku o trenutku potrošnje (da li će se trošiti danas, ili će se ta potrošnja odgoditi). Zato porezi na potrošnju ne utječu na poticaj za akumulacijom kapitala, pa niti na prinos od kapitala koji se u modelima endogenog rasta smatra osnovnim generatorom rasta.

Kako se iz teorijskih modela može zaključiti da je utjecaj poreza na rast različit u različitim gospodarskim uvjetima, to nije začuđujuće da i rezultati empirijskih modela također ne daju jednoznačne odgovore. Naime gospodarski uvjeti su u različitim zemljama vrlo različiti.

Model endogenog rasta koriste i Milesi-Ferretti i Roubini (1995), te ispituju kakve bi posljedice na rast imala transformacija sadašnjeg poreznog sustava u SAD-u, koji se u većoj mjeri temelji na oporezivanju dohotka, u sustav koji bi se u većoj mjeri zasnivao na porezima na potrošnju⁸. Autori zaključuju kako oporezivanje faktorskih dohodaka (od ljudskog i fizičkog kapitala) prigušuje rast. To se zbiva jer uvođenje poreza snižava stopu prinosa od faktorskih inputa čime se obeshrabruje akumulacija rada i kapitala. S druge strane autori smatraju da utjecaj poreza na potrošnju na rast nije zanemariv, već da u velikoj mjeri ovisi o elastičnosti ponude rada. Što je ponuda rada elastičnija, to porezi na

⁸ Ove rasprave u SAD-u traju već godinama, a posebno se rasplamsavaju kada se spori oko uvođenja PDV-a u porezni sustav (vidjeti u Milesi-Ferretti i Roubini, 1995).

potrošnju potiču radnike da supstituiraju rad i obrazovanje dokolicom. Tako se ovim putem smanjuje akumulacija faktora rada i umanjuje ekonomski rast. No autori putem svojeg modela zaključuju da porezi na potrošnju imaju samo ovakav iskrivljujući utjecaj na rast, dok porezi na dohodak, osim što djeluju na odnos rada i dokolice, smanjuju akumulaciju kapitala i ekonomski rast putem drugih mehanizama (na primjer, snižavanjem stope prinosa). Ova razmatranja upućuju na zaključak da se optimalna porezna struktura treba u većoj mjeri zasnivati na porezima na potrošnju, nego li na porezima na dohodak.

Cashin (1994) u svojem doktorskom radu proučava utjecaj javnih investicija, javnih transfera i iskrivljujućih poreza (svi porezi osim glavarina) na stopu rasta koristeći model endogenog rasta. Model koji autor razrađuje ukazuje da iskrivljujući porezi imaju snažan negativan utjecaj na rast. Teorijske implikacije modela testiraju se na uzorku od 23 razvijene zemlje u razdoblju od 1971. do 1988. godine, gdje je kao porezna varijabla upotrijebljen udio tekućih proračunskih prihoda u BDP-u. Ekonometrijski rezultati potvrđuju teorijske nalaze. Naime, slično kao i Xu, Cashin zaključuje kako porezi umanjuju granični prinos od privatnog kapitala, te tako prigušuju ekonomski rast. S druge strane produktivna javna potrošnja u obliku javnih investicija i transfernih plaćanja potiče rast. Autor nadalje zaključuje kako u zemljama s malom državom (mali udio javne potrošnje u BDP-u) prevladava pozitivan utjecaj javnih investicija na ekonomski rast, dok u velikim državama prevladava prigušujući utjecaj iskrivljujućih poreza na rast.

Izučavanjem veličine države (mjerene udjelom javne potrošnje ili ukupnih poreza u BDP-u) u industrijskim zemljama bavili su se također Tanzi i Schuknecht (1995). U studiji koja je izazvala veliku pozornost, oni su pokazali kako je država u industrijskim zemljama u prosjeku, od kraja 19. stoljeća do danas, porasla s 8,3% BDP-a na 47,2% BDP-a. No autori pokazuju kako taj značajan porast javne potrošnje i poreza potrebnih za njeno financiranje nije doveo do bitnog ekonomskog i socijalnog progresa. Zato zaključuju kako se obujam države treba smanjiti na oko 30% BDP-a, a njenu ulogu treba svesti na određivanje "pravila igre" u tržišnoj utakmici.

I konačno, najnovija regresijska istraživanja učinjena za zemlje OECD-a (Leibfritz, Thornton i Bibbee, 1997), za razdoblje 1980-95., upućuju na negativan odnos poreznih stopa i stope rasta. Autori predviđaju da bi porast prosječne (vagane) porezne stope od oko 10 postotnih poena u razdoblju od 1980-95. godine snizio godišnju stopu rasta u zemljama OECD-a za oko 0,5 postotnih poena.

Tablica 3.1.
 UTJECAJ POREZA NA RAST:
 SAŽETAK EMPIRIJSKIH ISTRAŽIVANJA

Autor i godina	Rezultat	Posljedica za ek. politiku
1. Harberger (1964)	- utjecaj poreza na rast zanemariv	- porezna politika je "superneutralna"
2. Mendoza, Milesi-Ferretti i Asea (1995)	- utjecaj poreza na rast zanemariv	- potrebne velike promjene u poreznom sustavu da bi došlo do rasta
3. Engen i Skinner (1992)	- porast G i T za 10 postotnih poena dovodi do pada stope rasta u dugom roku za 1,4 postotni poen	- kada se porast javne potrošnje financira porastom poreza dolazi do pada stope rasta
4. Engen i Skinner (1996)	- snižavanje granične porezne stope za 5 postotnih poena, a prosječne porezne stope za 2,5 postotna poena doprinijelo bi porastu dugoročne stope rasta između 0,2 i 0,3 postotna poena.	- porezne reforme ne povećavaju bitno rast, ali u dugom roku poboljšavaju standard
5. Eastarty i Rebelo (1993)	- teško empirijski izolirati utjecaj poreza na rast - jedino granična stopa poreza na dohodak signifikantno objašnjava razlike u rastu	- jedino promjene stopa poreza na dohodak imaju utjecaj na rast
6. McDermott i Wescott (1996)	- porast poreza ne dovodi do fiskalne konsolidacije i rasta	- proračunski jaz zatvarati snižavanjem plaća i transfera, a ne povećanjem poreza
7. Alesina i Perotti (1996)	- konsolidacija zasnovana na porezima inhibira rast	
8. Xu (1994)	- izravni porezi-negativan utjecaj na rast - neizravni-zanemariv	- porezna se struktura mora u većoj mjeri zasnivati na porezima na potrošnju
9. Milesi-Ferretti i Roubini (1995)	- oporezivanje faktorskih dohodaka potiskuje rast - utjecaj poreza na potrošnju nije zanemariv, ali su oni manje iskrivljujući od poreza na dohodak	- porezna se struktura mora u većoj mjeri zasnivati na porezima na potrošnju
10. Cashin (1994)	- jak negativan utjecaj poreza na rast u "velikim" državama	- smanjiti obujam države
11. Tanzi i Schuknecht (1995)	- velika država ne doprinosi bitno ekonomskom i socijalnom progresu	- smanjiti obujam države
12. Leibfritz, Thornton i Bibbee (1997)	- porast prosječne (vagane) porezne stope od oko 10 postotnih poena snizio bi godišnju stopu rasta u zemljama OECD-a za oko 0,5 postotna poena	- porezi umanjuju rast

Na osnovu izloženog pregleda empirijskih istraživanja (čiji se sažetak može vidjeti u tablici 3.1.) može se zaključiti da je brojnost kanala kojima se prenose porezni utjecaji, te složenost i isprepletenost fiskalnih i ostalih ekonomskih varijabli učinila provođenje empirijskih istraživanja posebno složenim. Ona su tako pružila pomalo razočaravajuću potporu teorijskim zaključcima.

No i u nedostatku robusnih empirijskih rezultata većina će se istraživača složiti da porezne reforme koje potiču neutralnost u oporezivanju snižavanjem poreznih stopa, širenjem porezne osnovice, smanjivanjem poreznih izuzeća, te izgradnjom takve porezne strukture koja u najmanjoj mogućoj mjeri iskrivljuje poticaje za akumulacijom rada i kapitala, mogu potaknuti rast outputa i zaposlenosti.

3.4. IMPLIKACIJE TEORIJSKIH I EMPIRIJSKIH VEZA ZA POREZNU POLITIKU U HRVATSKOJ

3.4.1. Hrvatska porezna reforma

Nakon osamostaljenja hrvatska je država prišla reformi naslijeđenog poreznog sustava. To je bila jedinstvena prilika da se izgradi porezni sustav sukladan tržišnom gospodarstvu. Glavni cilj reforme bila je izgradnja neutralnog poreznog sustava, tj. poreznog sustava koji se u što je moguće manjoj mjeri upliće u ekonomsko ponašanje gospodarskih subjekata, te tako osigurava ekonomsku efikasnost i rast⁹.

Takav porezni sustav se trebao zasnivati na širokoj poreznoj osnovici, što manjem broju izuzeća, što manjem broju poreznih stopa koje moraju biti razumno niske (detaljnije vidjeti u Okviru 3.1.). On osigurava efikasniju alokaciju resursa (jer u najmanjoj mjeri iskrivljuje relativne cijene), poboljšava ponudu rada, potiče privatnu štednju, smanjuje neslužbeno gospodarstvo i konačno osigurava gospodarski rast.

⁹ U ovom ćemo se dijelu uglavnom osvrnuti na one aspekte porezne reforme koji su vezani uz gospodarski rast.

OKVIR 3.1. NAČELA POREZNE REFORME

Konkretne preporuke većine poreznih stručnjaka (Svjetska banka, 1991) za reformu poreznog sustava danas glase:

- smanjivanje broja poreznih stopa za sve vrste poreza,
- ukidanje poreznih olakšica,
- proširenje porezne osnovice,
- pojednostavljenje porezne strukture,
- snižavanje poreznih stopa.

Porezni sustav temeljen na ovim preporukama nije pogodan za vođenje socijalne politike. Socijalna pomoć pojedinim kategorijama stanovništva, ili pak pomoć poduzećima ili sektorima gospodarstva mnogo se efikasnije postiže izravnim subvencijama nego li sniženim poreznim stopama ili poreznim oslobođenjima.

Neizravni porezi

Porez na promet

Smatra se da je potrošnju najefikasnije oporezivati porezom na dodanu vrijednost koji se zasniva na što široj osnovici, koji ima što manje izuzeća i nultih stopa, te ima razumno nisku poreznu stopu. Osim toga u suvremenom sustavu PDV-a ne oporezuju se izvoz i bruto investicije. Ako je ikako moguće sva se dobra i usluge moraju oporezivati jednom stopom u rasponu od 10 do 20 posto. Takvim sustavom PDV-a najbolje dolaze do izražaja sve njegove dobre osobine: neutralnost, jednostavnost i porezna izdašnost. PDV-om ne bi trebalo rješavati pitanje ravnomyernosti raspodjele. Ona se moraju rješavati drugim vrstama poreza ili pak izravnim transferima.

Trošarine

Veća pravednost poreznog sustava postiže se oporezivanjem luksuznih potrošnih dobara za kojima je potražnja dohodovno elastična. Time se ublažava regresivno djelovanje PDV-a s jednom stopom. Veća efikasnost može se postići tako da se dobra za kojima je potražnja cjenovno neelastična, a predstavljaju negativne eksternalije također oporezuju trošarinama. Trošarine se trebaju primijeniti s jednakom stopom za domaće i inozemne proizvođače.

Carine

U carinskom sustavu trebala bi se širiti carinska osnovica ukidanjem izuzeća, te jednakim carinskim opterećenjem svih sektora u gospodarstvu. Time bi se mogla sniziti visina carinske stope. Izvozne carine treba izbjegavati jer one odvlače resurse u sektore s nižom efikasnošću i tako ugrožavaju rast. Količinska ograničenja uvoza i izvoza treba zamijeniti carinama, a zaštita se mora provoditi isključivo carinama.

Izravni porezi

Porez na dohodak

Obično se smatra kako se dobar porez na dohodak zasniva na malom broju poreznih razreda (ne više od tri), snižavanju gornje granične porezne stope (ne više od 40%), širenju porezne osnovice ukidanjem izuzeća i smanjivanjem oslobođenja, oporezivanjem dohotka poljoprivrednika i samostalnog rada, te oporezivanjem raznih dodataka na plaću (topli obrok, prijevoz). Pravednost se postiže uvođenjem progresivnosti pomoću određivanja dovoljno visokog osobnog odbitka (na visinu jednog BDP-a po stanovniku ili, u zemljama sa lošom poreznom administracijom, do dva BDP-a po stanovniku). Takav porez na dohodak ima široku poreznu osnovicu i blagu progresivnost. Idealno je da se porez ubire iz svih izvora dohodaka i pod jednakim uvjetima za domaće i inozemne porezne obveznike.

Porez na dobit

Dobar porez na dobit treba imati jednu proporcionalnu poreznu stopu jednaku gornjoj graničnoj stopi poreza na dohodak kako bi se smanjila vjerojatnost prelaska obveznika iz jednog u drugi porezni oblik. Manji broj izuzeća i diferencijalnog tretiranja pojedinih aktivnosti ili sektora doprinosi povećanju učinkovitosti. Ako se već uvode neki porezni poticaji oni moraju biti ograničenog obuhvata i trajanja, te što je moguće jasnije definirani. Porezni se poticaji moraju ograničiti na tržišne neuspjehe koji se ne mogu rješavati izravnim metodama.

No uz ova općeprihvaćena opredjeljenja u hrvatskoj poreznoj reformi primijenjena je i jedna načelna novina. Naime, iako Svjetska banka predlaže oporezivanje osobnog dohotka fizičkih osoba, u reformi hrvatskog poreznog sustava prihvaćen je hibridni oblik oporezivanja osobne potrošnje koji je proširen i na oporezivanje dobiti (ne oporezuju se kamate, dividende i kapitalni dobiti). Oporezivanje potrošnje dopunjeno je i uvođenjem poreza na dodanu

vrijednost u svojem potrošnom obliku. Prihvatanjem uvođenja potrošnog načela u porezni sustav htjela se postići neutralnost u donošenju ekonomskih odluka. Načelo neutralnosti zasniva se na konceptu da se maksimum blagostanja postiže tržišnom alokacijom resursa. U takovom alokativnom procesu ne-neutralno oporezivanje dovodi do neefikasne alokacije resursa. U poreznoj teoriji porezna se neutralnost postiže oporezivanjem samo potrošenog dijela tekućeg dohotka poreznog obveznika. Tako se ne diskriminiraju štednja i investicije. Neutralnost između sadašnjeg i budućeg razdoblja posebno je važna u zemljama u tranziciji koje trpe od nedostatka kapitala. Tada tradicionalan način oporezivanja cjelokupnog dohotka u kojem je velik porezni teret na dohotku (dvostruko oporezivanje) ne daje poželjne rezultate (Schmidt, Wissel i Stöckler, 1996).

Valja napomenuti da se u ostalim zemljama u tranziciji (Češka, Poljska i Mađarska) uglavnom primjenjuje koncept oporezivanja sveukupnog dohotka, a ne potrošni oblik oporezivanja dohotka, tj. oporezuju se i kamate i dividende i kapitalni dobiti (IBFD, 1997). Iako je teško izolirati utjecaj poreznog sustava na rast (vidi teorijski dio ovog poglavlja), zanimljivo bi bilo analizirati utjecaj ova dva načina oporezivanja na makroekonomska kretanja, tj u kojoj mjeri je porezno relativno jeftin kapital u odnosu na rad utjecao na domaću štednju, investicije i inozemna ulaganja.

Iako se porezna reforma u Hrvatskoj odvijala kontinuirano, ona se ipak može podijeliti u dvije osnovne faze. Prvu fazu obilježava reforma izravnih poreza, dok je u drugoj fazi došlo do radikalne izmjene neizravnih poreza. Prvi dio reforme odvijao se 1994. godine kada su stupili na snagu novi zakoni o porezu na dohodak i o porezu na dobit, kada su uvedene trošarine, te kada je pojednostavljen sustav oporezivanja prometa. Drugi dio reforme pripremljen je još 1995. godine, kada je donesen zakon o porezu na dodanu vrijednost, no u stvarnosti on je započeo tek u siječnju 1998., kada se započelo s njegovom primjenom.

3.4.1.1. Reforma izravnih poreza

Reforma izravnih poreza započela je krajem 1993. godine kada su doneseni Zakon o porezu na dohodak i Zakon o porezu na dobit ("Narodne novine", br. 109/93) čija je primjena započela 1. siječnja 1994. godine. Nekonvencionalan porez na dobit koji je tada stupio na snagu popraćen je porezom na dohodak fizičkih osoba zasnovan na potrošnom načelu (Martinez-Vasquez i Boex, 1996)

(vidi Okvir 3.2.). Zato je porez na dohodak fizičkih osoba poseban u odnosu na sustave u primjeni drugdje u svijetu jer kao osnovicu u najvećoj mjeri uzima potrošnju, a ne dohodak. U nastavku su detaljnije prikazani sustavi poreza na dobit i dohodak.

Porez na dohodak

Jedna od osnovnih odlika reforme hrvatskog poreznog sustava koja ga čini jedinstvenim jest da se porez na dohodak zasniva na oporezivanju potrošnje. Valja napomenuti da u oporezivanju dohotka nije primijenjen čisti potrošni oblik, već se radi o hibridnom porezu na potrošnju ili kako se ponekad naziva porezom na izdatke (*engl. personal consumption tax ili personal expenditure tax*). Naime od zarađenog dohotka ne oduzima se neto štednja već se ne oporezuju dohoci od kapitala (kamata, dividenda, kapitalni dobiti). Cilj porezne reforme bio je da se stvori takav porezni sustav koji stimulira štednju. Ako je dohodak jednak zbroju potrošnje i štednje, oporezivanjem sveukupnog dohotka oporezuje se uz potrošnju i štednja. No u potrošnom poreznom sustavu oporezivanjem samo potrošnog dijela tekućeg dohotka poreznog obveznika ne oporezuje se štednja. Tako se naime ne diskriminira štednja: potrošnja danas ili potrošnja sutra (tj. štednja) oporezuju se istom stopom (Owens i Whitehouse, 1996). To je posebno važno u zemljama u tranziciji u kojima je kapital relativno rijedak, a stopa nacionalne štednje niska, pa je oporezivanje sveukupnog dohotka u okviru kojeg se oporezuje i formiranje kapitala teže prihvatljivo.

Porez na dohodak plaća se na dohodak od nesamostalnog rada, samostalnog rada i na dohodak od imovine i imovinskih prava. Neki oblici dohotka su izuzeti od oporezivanja (vezani uz socijalna primanja), te se ne oporezuju dividende i kamate. Smatra se da je dividenda već jednom oporezivana jer se isplaćuje iz dobiti nakon oporezivanja, dok kamate na štednju predstavljaju samo odgođenu potrošnju koja će također jednom biti oporezivana. Izuzimanjem iz porezne osnovice kamata na bankarske depozite i drugu financijsku imovinu, te dividende na koje je prethodno plaćen porez na dobit poštuje se potrošni pristup u oporezivanju individualnog dohotka. Također se ne oporezuje većina kapitalnih dobitaka.

Prilikom uvođenja Zakona o porezu na dohodak u primjenu su bile uvedene dvije stope; 25% (na osnovicu do trostruke visine osobnog odbitka) i 35% (na osnovicu iznad trostruke visine osobnog odbitka). No izmjenama Zakona u prosincu 1996. godine ("Narodne novine", br. 106/96) niža stopa je smanjena

na 20% i u primjeni je od 1. siječnja 1997. godine. Ovim izmjenama također je povećan osobni odbitak sa 700 na 800 kuna, te za umirovljenike na 2.000 kuna. Od poreza na dohodak izuzet je dohodak na katastarski prihod od poljoprivrede.

Ovaj jednostavan porez sa širokom poreznom osnovicom i malim brojem izuzeća omogućava primjenu umjerene stope poreza na dohodak (vidi tablicu 3.2.). No uvođenje izuzeća započelo je izmjenama Zakona s kraja 1996. godine kada je izuzet od oporezivanja dohodak od poljoprivrede u odnosu na prvobitni tekst Zakona. Izuzeća se ne provode samo izmjenom teksta Zakona o porezu na dohodak, već se u okviru drugih zakona koji reguliraju ostala područja dodjeljuju pojedina porezna oslobođenja. Tako su Zakonom o područjima posebne državne skrbi ("Narodne novine", br. 44/96) uvedene porezne olakšice za oslobođena područja (povećan je osobni odbitak i povećana zaštitna kamata na kapital). Nadalje, Zakonom o pravima samostalnih umjetnika i poticanju kulturnog i umjetničkog stvaralaštva ("Narodne novine", br. 43/96) također su dodijeljene neke olakšice samostalnim umjetnicima. Tako se donacije umjetnicima (do određene granice) ne smatraju dohotkom, pa stoga ne ulaze u osnovicu za oporezivanje dohotka, niti primateljima niti davateljima donacije. Zakonom o športu ("Narodne novine", br. 111/97) donacije fizičkih osoba do 50.000 kuna godišnje priznaju se u izdatke koji umanjuju poreznu osnovicu. Uvođenjem sve većeg broja izuzeća narušava se konzistentnost sustava oporezivanja dohotka, sužava se porezna osnovica što može dovesti do kasnijeg povećanja poreznih stopa, te se otvara prostor za pojavu novih pritisaka na dodjeljivanje povoljnijeg položaja u oporezivanju dohotka pojedinim interesnim grupama u zavisnosti od njihove lobističke snage.

Česte su kritike upućuju ovom porezu da u odnosu na iskustva u ostalim zemljama ima premalen broj poreznih stopa, te da je osobni odbitak od 800 kuna prenisko određen. No iskustva zemalja OECD-a govore da se s vremenom broj poreznih stopa polagano, ali sigurno smanjuje u većini zemalja. Porez na dohodak ubire se pomoću sve manjeg broja stopa između kojih su sve manje razlike u visini, dok se gornja granična stopa poreza na dohodak također snižava (Owens i Whitehouse, 1996). Iz tablice 3.2. vidljivo je da je u 19 zemalja smanjen broj stopa (osim u Danskoj, Švicarskoj i Turskoj gdje je povećan), te da je u svim promatranim zemljama osim Turske došlo do snižavanja visine gornje granične stope poreza na dohodak.

U tom smislu i naš porez na dohodak s dvije stope od kojih je gornja granična u visini od 35% ne treba se smatrati nečim što odstupa od trendova u oporezivanju dohotka u tržišnim gospodarstvima.

Tablica 3.2.
POREZNE STOPE U ODABRANIM ZEMLJAMA

	Porez na dohodak				Stope poreza na dobit		PDV	
	Gornja granična stopa poreza na dohodak		Broj stopa poreza na dohodak		1986	1995	Pri uvođenju	1996
	1986	1995	1986	1995				
Australija	57	47	5	4	49	33	-	-
Austrija	62	50	10	5	30	34	16	20
Belgija	72	55	12	7	45	39	18	21
Kanada	34	31,3	10	4	36	29	7	7
Danska	45	34,5	3	4	50	34	10	25
Finska	51	39	11	6	33	25	17	22
Francuska	65	56,8	12	6	45	33	13,6	20,6
Grčka	63	40	18	3	49	35/40	18	18
Island	38,5	38,15	3	2	51	33	24,5	24,5
Irska	58	48	3	2	50	40	16,3	21
Italija	62	51	9	7	36	36	12	19
Japan	70	50	15	5	43	38	3	3
Luksemburg	57	50	21	17	40	33	8	15
Nizozemska	72	60	9	3	42	35	12	17,5
Novi Zeland	57	33	6	2	45	33	10	12,5
Norveška	40	13,7	8	2	28	19	20	23
Španjolska	66	56	34	16	35	35	12	16
Švedska	50	25	10	1	52	28	11,1	25
Švicarska	13	11,5	6	13	4 do 10	4 do 10	6,5	6,5
Turska	50	55	6	7	46	25	10	15
Velika Britanija	60	40	6	3	35	33	10	17,5
SAD	50	39,6	14	5	46	35	-	-
Češka		49		5		39		22
Mađarska		48		6		18		25
Poljska		45		3		40		22
Hrvatska		35		2		35		22

Izvor: Owens i Whitehouse (1996); Jurković (1998); OECD (1997a).

Osobni odbitak od 800 kuna, odnosno od 9.600 kuna godišnje može se smatrati zaista niskim. Njegovim povećanjem na razinu jednog BDP-a po stanovniku (vidi preporuke u Okviru 1), tj. na razinu od otprilike 23.000 kuna uvela bi se dodatna progresivnost u oporezivanju dohotka čime bi se neutralizirala regresivnost PDV-a.

OKVIR 3.2. POREZ NA OSOBNU POTROŠNJU

Rasprava o tome da li je dohodak, ili je osobna potrošnja bolja osnovica za oporezivanje vodi se već dugi niz godina, barem od Johna Stuarta Milla. Porez na potrošnju pojedinaca još i danas neki ekonomisti predlažu u zamjenu za porez na dohodak pojedinaca. Porez na osobnu potrošnju ili na osobne izdatke pojedinaca (engl. personal consumption tax ili personal expenditure tax) je izravni porez na potrošnju pojedinaca za razliku od poreza na dodanu vrijednost koji predstavlja neizravni porez na potrošnju. Kako je

$$\text{Dohodak} = \text{Potrošnja} + \text{Štednja},$$

to se veličina potrošnje može izmjeriti tako da se od ukupnog dohotka oduzme ukupna štednja. Tako se za razliku od sveobuhvatnog poreza na dohodak u kojem se oporezuju i potrošnja i štednja, porezom na potrošnju štednja izuzima od oporezivanja.

No problem predstavlja mjerenje potrošnje kao porezne osnovice. U tu se svrhu predlaže nekoliko metoda od kojih je najčešća metoda osobnog novčanog toka. Naime potrošnja se dobiva oduzimanjem neto štednje od dohotka. To u biti znači da se moraju zbrojiti svi novčani priljevi kao što su nadnice, transferi, i svako smanjivanje štednje (na primjer prodaja imovine). Od ovog zbroja oduzimaju se sva ulaganja u štednju ili investicije. Da bi se to moglo učiniti trebali bi se pratiti osobni računi kod svih brokera, banaka ili mirovinskih fondova: deponiranje sredstava na tim računima umanjuje poreznu osnovicu, dok podizanje s računa povećava poreznu osnovicu. Tako bi se osobna potrošnja mjerila na osnovi novčanog toka.

Porez na potrošnju, kao i porez na dohodak može također biti progresivan tako da prosječne porezne stope rastu s porastom potrošnje. No neki ekonomisti kao Robert Hall i Alvin Rabushka sa Sveučilišta Stanford predlažu jednostopni porez na potrošnju (engl. flat-rate consumption tax) prema kojem bi granična porezna stopa za sve veličine potrošnje bila ista. Progresivnost bi se osigurala priznavanjem poreznog oslobođenja za potrošnju ispod neke granice nakon koje bi se plaćao porez na potrošnju. Tako prosječna porezna stopa raste s porastom potrošnje, iako je granična porezna stopa konstantna.

Porezi na potrošnju smatraju se ekonomski efikasnijim od poreza na dohodak jer se njima izbjegava dvostruko oporezivanje. U sustavu poreza na dohodak dohodak se oporezuje dva puta: jednom kada se zaradi i drugi puta kada se oporezuje kamata na štednju dijela dohotka koji se čuva za neku buduću potrošnju. Zato se smatra da porez na dohodak "kažnjava" štednju i time umanjuje fondove raspoložive za investiranje. Niže stope štednje i investicija sa svoje strane ugrožavaju gospodarski rast. Prednost poreza na potrošnju jest da se njime ne oporezuje štednja, pa se on preporuča u zemljama sa oskudicom kapitala. No u svojem čistom obliku porez na potrošnju donosi niz administrativnih problema, pa nije raširena njegova upotreba. Primjenjuju se njegovi hibridni oblici gdje se u oporezivanju dohotka ne oporezuju svi dohoci, već se izuzimaju dohoci od kapitala (kamate, dividende, kapitalni dobiti). No ipak u praksi se porezi kojima je osnovica potrošnja češće primjenjuju u obliku poreza na promet kao što je, na primjer, porez na dodanu vrijednost. No kako se radi o neizravnim porezima oni ne mogu biti prilagođeni osobnim uvjetima poreznog obveznika, pa je njima teže postići načelo porezne pravednosti.

Porez na dobit

Porez na dobit uveden krajem 1993. godine nadopunjuje porez na dohodak zasnovan na potrošnom načelu. No, on ima nekoliko odlika koje *sui generis* nisu nikada upotrijebljene u drugim zemljama (Martinez-Vasquez i Boex, 1996). Tako na primjer porezna osnovica nije definirana na načelu novčanog toka (engl. cash-flow) kao što je uobičajeno uz standardni potrošni sustav oporezivanja dohotka, gdje se ona za poduzeća određuje kao razlika ukupnih prihoda i ukupnih rashoda za plaće, materijal i puni trošak kapitalnih ulaganja (pa nije potrebno definiranje amortizacije i zaštitnih kamata) (Svjetska banka, 1997). Poreznu osnovicu, odnosno poduzetničku dobit u poslovnoj godini tako ne čini razlika između ukupnih prihoda i ukupnih rashoda, već razlika između vlastitog kapitala uloženog u djelatnost poreznog obveznika na kraju i na početku godine umanjena, odnosno uvećana, za zakonom određene izdatke, odnosno primitke. Takvo definiranje porezne osnovice upućuje na određivanje kapitalnih izdataka, tj. amortizacije i zaštitne kamate. Zaštitne kamate predstavljaju dodatnu posebnost hrvatskog sustava oporezivanja dobiti. Zaštitne kamate izračunavaju se ukamaćivanjem vlastitog kapitala sa zaštitnom kamatnom stopom. Zaštitna kamatna stopa utvrđuje se tako da se stopa rasta

proizvođačkih cijena industrijskih proizvoda poveća za 5% (na početku primjene zakona iznosila je 3%) realnih godišnjih kamata. Mogućnost umanjivanja porezne osnovice za zaštitnu kamatu je primjerena zemljama u kojima manjka kapital jer se tako porezima ne opterećuje formiranje kapitala. Zaštitna kamatna stopa zapravo predstavlja poreznu zaštitu dijela realne stope prinosa od kapitala i na taj način predstavlja poticaj za kapitalna ulaganja. Ovakvo umanjivanje porezne osnovice za oportunitetni trošak kapitala uvedeno je kako bi se osigurao jednak tretman u financiranju iz vlastitog i iz posuđenog kapitala.

Porez na dobit opterećivao je poduzetničku dobit tuzemnih i inozemnih poreznih obveznika po jednakoj stopi od 25%. No izmjenama krajem 1996. godine ("Narodne novine", br. 106/99) porezna stopa povećana je na 35% kako bi bila usklađena s gornjom stopom poreza na dohodak. Naime zbog razlike u stopi poreza na dobit (25%) i najviše stope poreza na dohodak (35%) dolazilo je bijega poreznih obveznika poreza na dohodak u porez na dobit. Da ne bi došlo do bitnog povećanja porezne obveze poduzetnika, zaštitna je kamata povećana sa tri na pet posto, te je uvedena mogućnost ubrzane amortizacije. Prvotno utvrđena porezna stopa bila je relativno niska i predstavljala je određenu prednost za inozemna ulaganja u odnosu na druge zemlje u regiji. Povećanjem stope ova se prednost donekle umanjuje, jer se po visini stope sada uklapamo u većinu zemalja prikazanih u tablici 3.2., gdje se stope uglavnom kreću između 30 i 35 posto. No ostalim se izmjenama Zakona ipak osigurava nisko oporezivanje dobiti.

Kao i u oporezivanju dohotka i ovdje se drugim zakonskim propisima uvode pojedina oslobođenja. Tako se Zakonom o područjima posebne državne skrbi osim olakšica u oporezivanju dohotka uvode se i olakšice u oporezivanju dobiti, tako da se zaštitna kamata povećava na visinu od 15 odnosno 20 posto u ovisnosti o štetama na oslobođenim područjima. Zakonom o športu donacije pravnih osoba do 500.000 kuna godišnje odbijaju se od osnovice poreza na dobit. Jednako tako i Zakonom o pravima samostalnih umjetnika i poticanju kulturnog i umjetničkog stvaralaštva donacije do određene granice umanjuju poreznu osnovicu poreza na dobit.

Nisko oporezivanje kapitala osim što potiče ulaganja u fiksni kapital, u zemlji kao što je Hrvatska koja bilježi visoke stope nezaposlenosti ima i svoju nepovoljnu stranu. Naime relativno nisko oporezivan kapital u odnosu na visoko oporezivan rad uz visoku stopu nezaposlenosti teško može u kratkom roku dovesti do većeg porasta zapošljavanja. Uvođenjem novih povlastica (oslobođena područja, šport, umjetnici) jednako kao i kod oporezivanja

dohotka, narušava se porezna osnovica, stvara pritisak na povećanje porezne stope (radi ostvarenja istih poreznih prihoda) i otvara mogućnost za nove pritiske različitih interesnih grupa za priznavanjem povlaštenog statusa. Osim toga usvojen potrošni oblik oporezivanja dohotka nije primijenjen u svojem čistom obliku, odnosno potreba definiranja kapitalnih izdataka (zaštitne kamate i amortizacije) unosi kompleksnost u sustav čime nije posve vjerojatno da će se u potpunosti ukloniti iskrivljenosti u oporezivanju kapitala (Svjetska banka, 1997).

Tablica 3.3.
DOPRINOSI NA PLAĆE I IZ PLAĆA U HRVATSKOJ
U 1998. GODINI

Doprinosi	Stopa doprinosa (u % od bruto plaće)
Doprinosi iz plaće:	
- doprinos za mirovinsko-invalidsko osiguranje	10,75%
- doprinos za zdravstveno osiguranje	9,00%
- doprinos za doplatak za djecu	2,20%
- doprinos za zapošljavanje	0,85%
Ukupno doprinosi iz plaća	22,8%
Doprinosi na plaće:	
- doprinos za mirovinsko-invalidsko osiguranje	10,75%
- doprinos za zdravstveno osiguranje	9,00%
- doprinos za zapošljavanje	0,85%
Ukupno doprinosi na plaće	20,6%

Izvor: Sirovica (1998).

Doprinosi

Sustav doprinosa, odnosno sustav socijalnog osiguranja ulazi u širem smislu u porezni sustav opće države. Doprinosima se financiraju izdaci za mirovinsko i invalidsko osiguranje, za zdravstveno osiguranje, za doplatak za djecu, te doprinos za zapošljavanje. To je dio poreznog sustava koji u Hrvatskoj nije još uvijek doživio bitne promjene. Radi se naime o velikom broju naslijeđenih prava iz socijalističkog sustava koja su u pravilu teško elastična na dolje, pa je reformiranje sustava socijalnog osiguranja u svim zemljama prvenstveno socijalan i politički problem. Ukupno oporezivanje doprinosima u Hrvatskoj jedno je od najviših u svijetu (vidi tablicu 3.7.), i svakako predstavlja veliko opterećenje faktora rada čime se umanjuje međunarodna konkurentnost hrvatskih proizvoda. Prijedlozi za njihovo smanjivanje, odnosno prenošenje jednog njihovog dijela u državni proračun, do potpune primjene reformi sustava

socijalnih izdataka dani su u Nestić (1997). No jedino će sustavna racionalizacija socijalnog osiguranja donijeti dugoročno i konačno rasterećenje od previsokih doprinosa. Doprinosi se od 1. veljače 1998. plaćaju na plaće i iz plaća po ukupnoj stopi od 43,4% (Sirovica, 1998).

3.4.1.2. Reforma neizravnih poreza

Porez na dodanu vrijednost

Reforma neizravnih poreza provodena je postupno i to višekratnim izmjenama u postojećem sustavu oporezivanja prometa koji se zasnivao na jednofaznom porezu na promet u maloprodaji. Cilj ovih reformi bilo je pripremanje za sustav PDV-a pojednostavljivanjem postojećeg Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga ("Narodne novine", br. 36/91):

- a) porezne stope su postupno snižavane, tako da je opća porezna stopa za proizvode sa svojeg maksimuma od čak 50% u 1992. godini¹⁰ snižena na 26,6% (15% plus 10% poreza na promet usluge u trgovini na malo) koliko je iznosila i prigodom uvođenja PDV-a početkom 1998. godine,
- b) broj tarifnih razreda smanjivan je sa osam razreda za proizvode i šest za usluge, na svega četiri za proizvode i jedan za usluge,
- c) ukinuto je oporezivanje repromaterijala i opreme kako bi se smanjio kaskadni učinak, a sustav oporezivanja više približio suvremenom oporezivanju konačne potrošnje. Iako se težilo približavanju poreza na promet jednofaznom porezu na konačnu potrošnju, nije se uspjelo u potpunosti ispraviti porezne iskrivljenosti koje donosi kaskadiranje poreza¹¹,
- d) u srpnju 1994. godine uvode se trošarine na duhanske i naftne proizvode, alkoholna i bezalkoholna pića, pivo i motorna vozila.

¹⁰ Iste je godine uveden tzv. ratni porez kojim se povrh postojećih stopa poreza na promet proizvoda i usluga sav promet u trgovini na malo oporezivao stopom od 10%.

¹¹ Kaskadni učinak teško je procijeniti: neki autori (Dalić, Madžarević i Nestić, 1996) procjenjuju da je on iznosio 1%, dok drugi (Krelöve, Temprano-Arroyo i Schenone, 1997) smatraju da je on iznosi 4,6%. Kaskadni učinak je nastajao jer su porezni obveznici bili još uvijek dužni nabavljati osobne automobile, uredski namještaj, uredski materijal i tekuća goriva i maziva po maloprodajnim cijenama.

Iako su ove izmjene bile značajne u osuvremenjivanju oporezivanja potrošnje, ipak je najvažniji stup reforme neizravnih poreza bilo donošenje Zakona o porezu na dodanu vrijednost 12. srpnja 1995. godine ("Narodne novine", br. 47/95). Zakon o porezu na dodanu vrijednost trebao je zamijeniti postojeći sustav jednofaznog poreza na promet od 1. siječnja 1997. godine, no njegova je primjena odgođena za godinu dana tj. za 1. siječnja 1998. godine. Postupnost i oprez u provođenju reforme neizravnih poreza razumljiva je ako se ima u vidu da oni predstavljaju najvažniji prihod državnog proračuna (1993. godine čak 72% poreznih prihoda državnog proračuna dolazilo je od poreza na promet).

Uvođenjem PDV-a, porez na promet sa pet poreznih stopa (četiri za proizvode i jedna za usluge) zamjenjuje se jedinstvenom stopom oporezivanja svih proizvoda i usluga u konačnoj potrošnji po stopi od 22%. Tako se uvođenjem PDV-a opća stopa poreza na promet snizila sa 26,5%, na stopu od 22% po kojoj se oporezuju sva dobra i usluge. Prema Zakonu o porezu na dodanu vrijednost u Hrvatskoj se ne primjenjuje nulta stopa PDV-a (osim za proizvode koji se izvoze), a predviđeno je samo nekoliko uobičajenih izuzeća: najam stambenih prostorija, usluge banaka i štedionica, osiguranje i reosiguranje, medicinske i stomatološke usluge, socijalna i dječja skrb, te školske, vjerske i kulturne usluge. Osim ovih izuzeća navodi se da su i tijela državne uprave, sindikati, političke stranke i komore izuzeti iz sustava PDV-a, a PDV se ne plaća na promet vrijednosnica i udjela u poduzećima. PDV sa zasniva na potrošnom obliku (ne oporezuju se bruto investicije), na načelu odredišta (izvoz se oporezuje nultom stopom, pa je tako u potpunosti oslobođen PDV-a, dok se uvezena roba oporezuje prema mjestu trošenja, odnosno domaćim PDV-om), te na kreditnoj metodi izračuna PDV-a kojom se u biti nikada ne izračunava stvorena dodana vrijednost, već se izravno temeljom ulaznih i izlaznih računa izračunava iznos PDV-a.

Prema ovim osnovnim odrednicama hrvatskog zakona o PDV-u već se može zaključiti kako je riječ o rješenju koje u potpunosti prati preporuke za uspješnu poreznu reformu. Osigurana je neutralnost poreza, njegova izdašnost i jednostavnost ubiranja, obuhvat izuzeća je sveden na najmanju moguću mjeru, dok se nulta stopa primjenjuje samo na izvoz.

Iako žestoki, pritisci za uvođenjem više poreznih stopa kako bi se ublažila regresivnost PDV-a nisu za sada urodili plodom. U modernim fiskalnim sustavima regresivnost PDV-a ublažava se povećanom progresivnošću ostalih poreznih oblika ili pak izravnim transferima ugroženim kategorijama

stanovništva. Takav oblik postizanja vertikalne pravednosti mnogo je efikasniji od postizanja istog cilja većim brojem stopa PDV-a: u sustav se unosi manji broj iskrivljenosti, pomoć stiže upravo onima kojima treba, izbjegava se neizravno subvencioniranje bogatih, snižavaju se troškovi ubiranja poreza za poreznu administraciju i za porezne obveznike, te se izbjegavaju pritisci pojedinih interesnih grupa za dodjeljivanjem niže stope (Kesner-Škreb, 1996).

Valja napomenuti da se očekuje da će se zahvaljujući navedenim razlozima i dalje odolijevati svim pritiscima da se uvede veći broj stopa. Trebalo bi naime preispitati stvarne razmjere regresivnog djelovanja PDV-a i staviti ga u odnos sa ostalim poreznim oblicima i sa socijalnim transferima¹². Tek tada će se moći donositi mjerodavne ocjene o regresivnosti poreznog sustava u Hrvatskoj. No čini se da ono i ne mora biti tako veliko kolikim ga smatraju pojedini njegovi kritičari. Regresivnost treba naime promatrati u dinamičkom i dugoročnom smislu, a ne samo statički i u kratkom roku. Prvo, dinamički gledano, PDV je porez na potrošnju koji u svojem potrošnom obliku stimulira investiranje i tako potiče rast. Brži rast donosi povećanje plaća i zaposlenosti čime i dohoci siromašnih rastu. Drugo, regresivnost se može promatrati i u dugom roku. Naime dio dohotka koji se štedio, u času kad se počinje trošiti u jednostopnom sustavu PDV-a proporcionalno tereti svaku potrošnju, i onu bogatog i onu siromašnog građanina. Kako je štednja samo odgođena potrošnja, to znači da će ona kad tad biti oporezivana. To jest u trenutku kada se pretvori u potrošnju podleći će PDV-u. Tako bogati, iako štede više od siromašnih u konačnici nisu oslobođeni poreza na promet. Oni ga ipak plaćaju u času kada svoju štednju pretvore u potrošnju. Oni će svoju štednju pretvoriti u potrošnju možda tek pod konac svojeg života ili će to učiniti njihovi nasljednici, no njihova će potrošnja tada biti oporezivana istom stopom kao i potrošnja siromašnih. Zato regresivnost kada se promatra u odnosu na dohodak životnog vijeka ili budućih generacija, a ne samo u odnosu na tekući dohodak poprima posve drugi smisao. Tada proizlazi da PDV nipošto ne djeluje regresivno, već potpuno ravnomjerno u odnosu na životni dohodak, ako pretpostavimo uštedevinu u iznosu nula na kraju života (Wagner i Schmidt, 1996). Ovakvo dugoročno gledanje, u odnosu na kratkoročno, koje promatra samo kućni proračun bogatog i siromašnog građanina u jednom trenutku, bitno mijenja i koncept regresivnosti PDV-a.

¹² Analiza kućnih proračuna koja će se uskoro provesti u Hrvatskoj omogućit će i takva istraživanja.

Već prvi mjeseci provođenja PDV-a pokazuju da se nakon svih početnih nesuglasica ovaj porez sve bolje prihvaća, proračun se puni iznad očekivanja, cijene nisu dramatično porasle, a u daljnjim mjesecima se očekuje njihovo snižavanje, siva ekonomija postupno ulazi u sustav PDV-a, pa se očekuje i snižavanje porezne evazije. Ovakva kretanja vjerojatno će omogućiti da se relativno visoka stopa (u odnosu na druge zemlje) od 22% (vidi tablicu 3.2.) u dogledno vrijeme snizi, čime bi došlo do dodatnog poreznog rasterećenja i snižavanja poreznih iskrivljenosti.

Često se kritizira hrvatski porezni sustav tvrdeći da se on u prevelikoj mjeri zasniva na neizravnim porezima (1995. u zemljama OECD-a 6,6% BDP-a čini porez na promet bez trošarina, a u Hrvatskoj 13%, (tablica 3.6.)). No ovakvo stanje u Hrvatskoj ima i svojih prednosti. Naime veće oporezivanje PDV-om omogućava da se izvozni proizvodi u većoj mjeri očiste od domaćih poreza i tako postanu što konkurentniji na međunarodnom tržištu. Porezi na dohodak i dobit, kao i doprinosi ne mogu se odbiti od vrijednosti izvoznog proizvoda i tako se "sele" na međunarodno tržište i čine domaći proizvod skupljim. Porezi na dohodak i dobit u hrvatskom su sustavu relativno niski, no izuzetno visoki doprinosi za socijalno osiguranje (1995. u zemljama OECD-a 9,8% BDP-a, a u Hrvatskoj 18,5% (tablica 3.6.) uvelike opterećuju izvozne proizvode (i ne samo njih), jer se ne mogu odbiti od njihove cijene.

Trošarine

Trošarine su uvedene u srpnju 1994. godine i to na naftne derivate, duhanske preradevine, pivo, bezalkoholna pića, alkohol i automobile ("Narodne novine", br. 51/94), s tim da su trošarine na kavu postojale od 1993. godine ("Narodne novine", br. 66/93). Krajem 1997. mijenjane su trošarine na pivo, bezalkoholna pića, automobile i kavu ("Narodne novine" br. 139/97), te naftne derivate ("Narodne novine", br. 51/94). U tim su izmjenama ukinute povećane trošarine za uvezeno pivo i bezalkoholna pića, čime su porezno izjednačeni uvozni i domaći proizvodi. No trošarine na duhanske preradevine još nisu mijenjane, pa uvozni duhan ima gotovo dvostruko veću trošarinu od domaćeg. Ova bi se praksa trebala promijeniti, tako da se domaća industrija ne štiti porezima (vidi Okvir 3.1.). Trošarine su proširene i na zrakoplove i plovila, čime je proširen krug luksuznih proizvoda koje podliježu trošarinama. Oporezivanjem luksuznih proizvoda povećava se progresivnost poreznog sustava koji u sebi nosi jednostopni PDV, pa ne treba snižavati broj luksuznih proizvoda koji podliježu trošarini. Također ne treba mijenjati oporezivanje trošarinama proizvoda koji

predstavljaju negativne eksternalije ako što su naftni derivati, duhan i alkohol, jer se njihovim oporezivanjem smanjuje njihova potrošnja. No valjalo bi preispitati opravdanost trošarina na bezalkoholna pića.

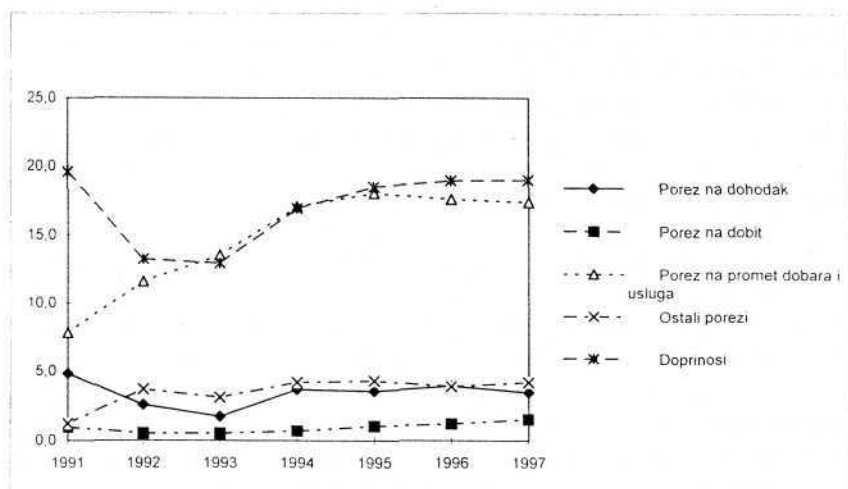
3.4.2. Analiza poreznih prihoda Hrvatske

Radi lakšeg razumijevanja i praćenja teksta u početku je potrebno navesti nekoliko napomena koje se tiču podataka o poreznim prihodima. Ukupni porezni prihodi se u Hrvatskoj prikupljaju na tri razine: oni čine poreze u državnom proračunu, poreze proračuna lokalne samouprave i uprave, te doprinose izvanproračunskih fondova. Kada se porezima iz državnog proračuna pridodaju doprinosi izvanproračunskih fondova dobivaju se podaci za ukupne porezne prihode (poreze i doprinose) središnje države. Podaci o ukupnim poreznim prihodima mogu se prikazati na konsolidiranoj i nekonsolidiranoj osnovi. Porezi se na trećoj razini ubiru i u jedinicama lokalne samouprave i uprave, pa kada se ukupnim porezima središnje države (porezi državnog proračuna i doprinosi izvanproračunskih fondova) pridodaju porezi na lokalnoj razini dobivaju se podaci o ukupnim poreznim prihodima opće države. Oni također mogu biti konsolidirani i nekonsolidirani. U tekstu kao i u tablicama bit će uvijek navedeno o kojim je podacima riječ.

Porezni prihodi državnog proračuna

Ekonomski truizam glasi: za financiranje proračunskih rashoda država treba prikupiti proračunske prihode. Upravo su porezi glavni oblik prikupljanja proračunskih sredstava. Njima se u Hrvatskoj puni preko 90% proračuna središnje države, dok se neporeznim prihodima, kapitalnim prihodima i dotacijama koji predstavljaju ostale proračunske izvore, prikuplja preostalih 10% sredstava. Tako analizirati državne proračunske prihode zapravo znači analizirati porezne prihode državnog proračuna.

Slika 3.2.
UDIO POREZA DRŽAVNOG PRORAČUNA U BDP-U (%)



Porezno opterećenje mjereno udjelom poreznih prihoda državnog proračuna u BDP-u u proteklim je godinama brzo raslo (tablica 3.4. i slika 3.2.). Porezima se 1997. godine preraspodijeljivalo 26,6% BDP-a, dok se 1991. godine porezima preraspodijeljivalo samo 14,8% BDP-a. Tako se u pet godina porezno opterećenje gotovo udvostručilo. No podaci u razdoblju od 1991. do 1993. godine ne mogu se smatrati pouzdanim, jer je to razdoblje odvajanja od Jugoslavije, vrijeme ratnih zbivanja širih razmjera, gospodarske nestabilnosti i hiperinflacije te nepouzdanе fiskalne statistike i statistike bruto domaćeg proizvoda. Osim toga zakoni o porezu na dohodak i o porezu na dobit, jednako kao i trošarine počinju se primjenjivati tek u 1994. godini. Tako se tek počevši od 1994. godine podaci mogu smatrati pouzdanim za analize.

Tablica 3.4.
POREZNI PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA I BDP

	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.
Porezni prihodi (mln kuna, tekuće cijene)	62,80	502,09	7.891,85	22.377,48	26.505,35	28.530,43	31.338,17
Porast (mln kuna)		439,29	7.389,76	14.485,63	4.127,87	2.025,08	2.807,74
Stopa promjene (%)		699,51	1.471,80	183,55	18,45	7,64	9,84
BDP (mln kuna, tekuće cijene)	425,51	2.725,99	41.814,00	87.441,20	98.382,00	107.255,30	117.873,60
Porast (mln kuna)		2.300,48	39.088,01	45.627,20	10.940,80	8.873,30	10.618,30
Stopa promjene (%)		540,64	1.433,90	109,12	12,51	9,02	9,90
Udio poreza u BDP-u (%)	14,76	18,42	18,87	25,59	26,94	26,60	26,59
Grafična porezna stopa (%)		19,10	18,91	31,75	37,73	22,82	26,44
Porezna elastičnost		1,29	1,03	1,68	1,47	0,85	0,99

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske.

Upravo 1994. godine dolazi do naglog skoka udjela poreza u BDP-u, i to za cijelih 6,7 postotnih poena (sa 18,9% 1993. godine na 25,6% 1994. godine). Ovakav skok poreznih prihoda tumači se većim brojem razloga. Prvo, 1994. godina je prva godina stabilizacijskog programa kada su cijene naglo pale (cijene na malo su u odnosu na 1993. godinu bile su niže za 2,98%). To vrijeme djelovanja obrnutog Olivera-Tanzi učinka, tj. vrijeme realnog porasta poreznih prihoda¹³. Drugo, početkom godine počinje provedba Zakona o porezu na dohodak i porezu na dobit, pa porezni prihodi s tog izvora rastu 2,2 postotna poena. Treće, sredinom godine uvode se trošarine¹⁴. Četvrto, financijska policija osnovana 1992. godine (Zakon o financijskoj policiji, "Narodne novine", br. 89/92) sada se već ustalila, te je dovela do urednijeg prikupljanja poreznih prihoda. Peto, u sustavu poreza na promet iako su snižene porezne stope i smanjen broj tarifnih brojeva unutar tarife, porezom je obuhvaćen veći broj obveznika (Fabijančić i Barac, 1996).

Porast udjela poreznih prihoda u BDP-u nastavlja se i u 1995. godini kada on dostiže svoj maksimum od 26,9%. Nakon maksimuma dostignutog 1995. godine, udio poreza u BDP-u 1996. godine lagano opada (za 0,3 postotna poena u odnosu na maksimalnu prethodnu godinu). Ovaj pad je rezultat snižavanja osnovne stope poreza na promet sa 20% na 15% čime je i prosječno opterećenje prometa u finalnoj potrošnji sniženo s 32% na 26,5%. U 1997. godini nastavljena je ista tendencija, tj. udio poreznih prihoda stabilizirao se na razini od 26,6% BDP-a.

Dinamiku poreza i BDP-a može se analizirati i pomoću porezne elastičnosti koja se mjeri kao postotak promjene poreza podijeljen s postotkom promjene BDP-a u nekom razdoblju (ovdje godina dana). Porezna elastičnost veća od jedinice ukazuje na brži porast poreznih prihoda od BDP-a. Porezna elastičnost veća je od jedinice u razdoblju od 1992-1995, sa svojim maksimumom od 1,68 u 1994. godini (tablica 3.4.). Dakle, u tom razdoblju porezi rastu brže od BDP-a, s tim da najbrže rastu u 1994. u odnosu na 1993. godinu. Nakon 1995. godine omjeri porezne elastičnosti opadaju ispod jedinice što ukazuje na brži porast BDP-a od porasta poreznih prihoda. Slična kretanja imaju i granične porezne

¹³ Ako se porezne obveze podmiruju s određenim vremenskim pomakom od nastanka porezne obveze do plaćanja poreza, u trenutku naplate realna će vrijednost prikupljenih poreza biti veća nego u trenutku nastanka obveze (Švaljek, 1995, str. 68)

¹⁴ One se pokazuju kao posebno izdašan izvor prihoda, te se od 1994. do 1997. godine uvećavaju preko dva puta.

stope koje mjere apsolutni porast poreza u odnosu na apsolutni porast BDP-a u nekom razdoblju (ovdje godinu dana). Najvišu razinu granična porezna stopa dostiže 1995. godine. Te se godine 37,7% porasta BDP-a izdvojilo za poreze, za razliku od 1992. godine kada se na poreze izdvajao gotovo duplo manji postotak porasta BDP-a, tj. samo 19,1%. Nakon 1995. godine granično izdvajanje za poreze opada u 1996. godini, da bi opet poraslo u 1997. godini kada se porast poreza ubrzao više od porasta BDP-a, pa je i granična porezna stopa viša.

Porezi i doprinosi

Da bi se sagledalo ukupno porezno opterećenje treba osim poreza uzeti u obzir i visinu doprinosa izvanproračunskim fondovima¹⁵. Udio doprinosa u BDP-u nakon pada sa 19,5% 1991. godine na 12,9% u 1993. godini, ponovo kontinuirano raste da bi 1997. godine opet dostigao razinu od 19% BDP-a (vidjeti u tablici 3.5.). Porezi ipak predstavljaju dominantan način financiranja središnje države: nakon 1992. godine kontinuirano se oko 60% prihoda ubire porezima, a oko 40% doprinosima. Ukupno opterećenje porezima i doprinosima na razini središnje države nakon naglog porasta sa 31,8% 1993. godine na 42,5% BDP-a 1994. godine nastavlja rasti, tako da u 1997. godini dostiže razinu od 45,6% BDP-a (nekonsolidirani podaci). Ukupno opterećenje porezima i doprinosima odnosilo je tako gotovo 14 postotnih poena BDP-a više nego li početnih devedesetih godinama. Rashodi za obranu u ratnim uvjetima, veliki broj prognanika i izbjeglica, visoka socijalna prava naslijeđena iz napuštenog socijalističkog sustava samo su neki od proračunskih rashoda koji su u tim godinama činili veliki pritisak na porast poreza i doprinosa. Olakotna okolnost je bila i stabilizacija cijena koja je bez velikih zadiranja u porezni sustav osigurala djelovanje povratnog Tanzi-Olivera učinka i porast realnih poreznih prihoda.

Do sada smo analizirali podatke na razini središnje države, tj. one koji uključuju poreze državnog proračuna i doprinose izvanproračunskih fondova. Svi su podaci bili nekonsolidirani. No ako se promatraju podaci za opću državu koji osim državnog proračuna i izvanproračunskih fondova sadrže i porezne prihode jedinica lokalne samouprave i uprave, te ako se podaci konsolidiraju, stanje je vrlo slično. Tako se na razini opće konsolidirane države putem poreza i

¹⁵ Fond mirovinskog i invalidskog osiguranja, Fond zdravstvenog osiguranja, Fond za zapošljavanje, Sredstva doplatka za djecu i Hrvatska vodoprivreda.

doprinosa preraspodijeljivalo 1994. godine 43,19%, 1995. godine 44,40%, te 1996. godine 44,72% BDP-a (Ministarstvo financija, 1998)¹⁶.

Tablica 3.5.
POREZI I DOPRINOSI (NEKONSOLIDIRANA SREDIŠNJA DRŽAVA)

Tekuće cijene, mln kuna	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.
Ukupni porezi i doprinosi	145,98	862,80	13.304,09	37.183,32	44.702,80	48.837,60	53.732,53
Doprinosi	83,18	360,71	5.412,24	14.805,84	18.197,45	20.307,17	22.394,36
Porezi	62,80	502,09	7.891,85	22.377,48	26.505,35	28.530,43	31.338,17
Struktura							
Ukupni porezi i doprinosi	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Doprinosi	57,0	41,8	40,7	39,8	40,7	41,6	41,7
Porezi	43,0	58,2	59,3	60,2	59,3	58,4	58,3
Udio u BDP-u							
Ukupni porezi i doprinosi	34,3	31,7	31,8	42,5	45,4	45,5	45,6
Doprinosi	19,5	13,2	12,9	16,9	18,5	18,9	19,0
Porezi	14,8	18,4	18,9	25,6	26,9	26,6	26,6

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Usporedba razine poreznih prihoda Hrvatske i nekih zemalja

Razinu opterećenosti poreznim prihodima u Hrvatskoj valja usporediti sa istom u ostalim zemljama u tranziciji, kao i u zemljama sa tržišnim gospodarstvom. Tada se može dobiti odgovor na pitanje da li Hrvatska relativno visoko oporezuje svoje građane. Porezno opterećenje u Hrvatskoj uspoređivat će se s poreznim opterećenjem u naprednim tranzicijskim zemljama: Češkoj, Mađarskoj i Poljskoj (koje se ujedno nalaze i na sličnoj razini dohotka po stanovniku), te sa susjednim zemljama koje su ujedno i glavni trgovinski partneri Hrvatske: Austrijom, Italijom i Njemačkom. Podaci su prikazani u tablici 3.6.

Razina oporezivanja (uključivo poreze i doprinose) u zemljama u tranziciji je na početku procesa tranzicije, tj. 1989. godine bila visoka. Tako su gotovo sve promatrane zemlje krenule od udjela poreza i doprinosa u BDP-u koji su u velikoj mjeri prelazili 50% BDP-a, osim Poljske koja je 1989. godine imala najnižu razinu oporezivanja od 41,5% BDP-a (IMF, 1996).

¹⁶ Podaci se u Ministarstvu financija pripremaju od 1994. godine. Proračuni lokalne samouprave i uprave čine oko 3% BDP-a na konsolidiranoj osnovi i oko 7% BDP-a na nekonsolidiranoj osnovi.

Tablica 3.6.
 UDIO UKUPNIH POREZA I DOPRINOSA U BDP-u
 U ODABRANIM ZEMLJAMA 1995. GODINE (%)

	Ukupno	Porez na dobitak	Porez na dobit	Doprinosi	Porez na promet	Trošarine	Ostali porezi
Češka	44,3	5,5	5,4	18,1	7,6	5,9	44,3
Mađarska	39,2	6,5	1,9	12,0	8,6	8,9	39,2
Poljska	42,7	9,8	3,3	13,0	7,3	7,5	42,7
Prosjeak	42,1	7,3	3,5	14,4	7,8	7,4	42,1
Austrija	42,4	8,8	1,6	15,4	7,7	3,4	42,4
Italija	41,3	10,8	3,6	13,1	5,7	4,6	41,3
Njemačka	39,2	10,7	1,1	15,4	6,8	3,7	39,2
Prosjeak	41,0	10,1	2,1	14,6	6,7	3,9	41,0
EU	41,8	11,3	2,9	12,3	7,3	4,8	41,8
OECD	37,4	10,4	3,0	9,8	6,6	4,7	37,4
Hrvatska	45,4	3,6	1,0	18,5	13,0	5,0	45,4

Izvor: OECD (1997); Ministarstvo financija Republike Hrvatske.

Kada se uspoređuju podaci o poreznim prihodima u 1995. godini vidljivo je da je porezno opterećenje u najvećoj mjeri snizila Mađarska i dovela ga do razine poreznog opterećenja Njemačke. Poljska i Češka su manje uspješne u tom procesu i njihovo se porezno opterećenje samo u manjoj mjeri razlikuje od onog u Hrvatskoj. To su ujedno i zemlje sa sličnim BDP-om po stanovniku i sa sličnim tranzicijskim troškovima kao i Hrvatska, pa su i razine poreznog opterećenja slične. **Osnovna razlika je u smjeru kretanja: dok su ove tranzicijske zemlje kontinuirano snižavale udjele poreza u BDP-u, u Hrvatskoj udio poreza u BDP-u kontinuirano raste.**

Ako se uspoređuje porezno opterećenje u zemljama u tranziciji s onim u razvijenim tržišnim gospodarstvima može se zaključiti kako je ono u ovim prvim još uvijek visoko. Tako je ukupno porezno opterećenje u zemljama OECD-a 1995. godine iznosilo prosječno 37,4% BDP-a, dok je u promatranim zemljama u tranziciji opterećenje ukupnim proračunskim prihodima bilo prosječno 42,1%. U zemljama Europske unije porezno je opterećenje (41,8%) više nego li u zemljama OECD-a, te je približno slično opterećenju u zemljama u tranziciji. Većina zemalja Europske unije pripada zemljama socijalnog blagostanja, u kojima su socijalni standardi visoki, pa su prema tome i prava koja se financiraju porezima i doprinosima relativno visoka. No kada se promatraju razine oporezivanja u zemljama OECD-a i EU-a u dužem razdoblju može se primijetiti da i one rastu. Tako je prosječno porezno opterećenje OECD-a 1980.

godine iznosilo 34,1% (37,4% 1995.), a u EU 37,7% (41,8% 1995.), tj. u obje skupine zemalja poraslo je za tri do četiri postotna poena (OECD, 1997).

Hrvatska je izašla iz Jugoslavije s relativno niskim udjelom poreza u BDP-u, tako da je on 1991. godine bio daleko najniži¹⁷ (34,3% BDP-a) u odnosu na ostale tranzicijske zemlje. No dok je u ostalim tranzicijskim zemljama udio poreza u BDP-u opadao, u Hrvatskoj je rastao. Takvo je kretanje udjela poreznih prihoda u BDP-u bilo relativno atipično s obzirom na druge zemlje u tranziciji koje su kontinuirano smanjivale navedene udjele. No s obzirom da su socio-gospodarske prilike u Hrvatskoj također bile atipične, ova pojava i ne treba čuditi. Sa udjelom poreza u BDP-u 1995. godine od 45,4% (nekonsolidirana središnja država), odnosno od 44,4% (konsolidirana opća država) Hrvatska se može smatrati relativno visoko porezno opterećenom zemljom. Ono je najviše od promatranih zemalja i skupina zemalja: oko 2,3 postotna poena je više nego li u zemljama u tranziciji, 2,6 postotna poena više nego li u zemljama Europske unije, i čak 7 postotnih poena više nego li u zemljama OECD-a (vidjeti tablicu 3.6.).

Ukupno porezno opterećenje u Hrvatskoj je svakako visoko, te ona spada u skupinu natprosječno visoko oporezivanih zemalja: od zemalja OECD-a samo su Danska (51,3%), Švedska (49,7%), Finska (46,5%), Belgija (46,5%) i Francuska (44,5%) odvajale 1995. godine veći postotak BDP-a u porezne svrhe od Hrvatske (vidjeti tablicu 3.7.). Sve ostale 24 zemlje izdvajale su manje postotke BDP-a u porezne svrhe, iako se nalaze na relativno višim razinama BDP-a po stanovniku.

No zemlje koje izdvajaju slično visok postotak poreza hrvatskom, kao Francuska ili Belgija, izdvajaju mnogo veći apsolutni iznos poreza po stanovniku od Hrvatske (Francuska 6,7 puta više, a Belgija 7 puta više). Radi se naravno o mnogo bogatijim zemljama s mnogo većim bruto domaćim proizvodima. Tako isti postotak preraspodjele BDP-a porezima, u stvarnosti može značiti i veoma različite iznose poreza po stanovniku, te shodno tome i različit obujam i kvalitetu javnih usluga.

¹⁷ Već smo napominjali da podaci iz ranih 90-tih godina nisu posve pouzdani, pa ovdje služe samo za orijentaciju.

Tablica 3.7.
 UDIO POREZA I DOPRINOSA U BDP-u
 U ZEMLJAMA OECD-a 1995. GODINE

	Porezi i doprinosi	Porezi	Doprinosi	Porezi po stanovniku (US\$)	BDP po stanovniku (US\$)
Danska	51,3	49,7	1,6	17.010	29.890
Švedska	49,7	35,2	14,5	12.968	23.750
Finska	46,5	33,6	12,8	11.376	20.580
Belgija	46,5	31,1	15,4	12.339	24.710
Francuska	44,5	25,2	19,3	11.762	24.990
Češka	44,3	26,3	18,1	2.024	3.870
Luksemburg	44,0	32,2	11,8	18.607	41.210
Nizozemska	44,0	25,6	18,4	11.253	24.000
Poljska	42,7	29,7	13,0	1.304	2.790
Austrija	42,4	27,1	15,4	12.166	26.890
Norveška	41,5	31,8	9,8	13.977	31.250
Grčka	41,4	27,5	13,9	3.700	8.210
Italija	41,3	28,2	13,1	7.842	19.020
Mađarska	39,2	27,2	12,0	1.695	4.120
Njemačka	39,2	23,8	15,4	11.573	27.510
Novi Zeland	38,2	38,2	-	6.369	14.340
Kanada	37,2	31,0	6,2	7.147	19.380
Velika Britanija	35,3	29,0	6,3	6.659	18.700
Španjolska	34,0	21,7	12,3	4.850	13.580
Švicarska	33,9	21,3	12,7	14.673	40.630
Portugal	33,8	24,7	9,1	3.512	9.740
Irska	33,8	28,9	4,9	6.082	14.710
Island	31,2	28,6	2,5	8.154	24.950
Australija	30,9	30,9	-	6.131	18.720
Japan	28,5	18,1	10,4	11.789	39.640
SAD	27,9	20,9	7,0	7.614	26.980
Turska	22,5	19,8	2,7	619	2.780
Koreja	22,3	20,5	1,8	2.267	9.700
Meksiko	16,0	13,3	2,7	484	3.320
Hrvatska (konsolidirana opća država)	44,4	25,9	18,5	1.750	3.250

Izvor: OECD (1997); Svjetska banka (1997a); Ministarstvo financija Republike Hrvatske.

No ako se ukupno porezno opterećenje raščlani na opterećenje porezima i opterećenje doprinosima situacija je ponešto različita. Naime opterećenje porezima čak se nalazi ispod razine prosječnog poreznog opterećenja u zemljama OECD-a i EU-a. Ono po čemu je Hrvatska posebna jest visoko opterećenje doprinosima koje je gotovo upola više nego li u zemljama OECD-a i oko 50% više nego li prosječno opterećenje u zemljama EU. To ukazuje na činjenicu da se problemi upravo nalaze u restrukturiranju rashoda izvanproračunskih fondova, čime bi se i ukupno porezno opterećenje moglo spustiti na razumnu mjeru.

Zanimljivo je pokazati koliko je porezno opterećenje u Hrvatskoj veće u odnosu na njezine mogućnosti ubiranja poreza. U tu ćemo svrhu citirati rad Barbonea i Polackove (1996) koji su pomoću modela pokušali odrediti porezni kapacitet pojedinih zemalja u tranziciji među kojima se nalazi i Hrvatska, te ga usporediti sa stvarnim poreznim teretom. U regresijskom modelu koristili su se podacima za 47 zemlju u razdoblju 1993/94. godina. Nezavisne varijable u regresijama kojima se treba objasniti sposobnost prikupljanja poreza su: BDP po stanovniku (prema kupovnoj snazi), udio industrije u BDP-u, udio izvoza u BDP-u, udio gradskog stanovništva, udio stanovništva sa srednjim obrazovanjem, udio javnog duga u BDP-u, bruto domaća štednja i investicije. Tako dobiveni regresijski model primijenili su tada na tranzicijske zemlje. Usporedbom regresijski predviđenih poreznih prihoda i stvarnih poreznih prihoda dobili su indeks poreznog napora. Indeks veći od jedinice upozorava da je porezni kapacitet zemlje prenapregnut. Prema njihovim računima udio predviđenih poreza u BDP-u u Hrvatskoj u razdoblju 1993-94. godine iznosio je 30,7%. Prema istom izvoru Hrvatska je stvarno ubirala daleko više poreza, tj. 41,6% BDP-a, pa je indeks poreznog napora (udio stvarno ubranih poreza podijeljen s udjelom predviđenih poreza u BDP-u) 1,36, odnosno Hrvatska ubire 36% više poreza nego što mogućnosti njezinog gospodarstva dozvoljavaju. Istovremeno je Mađarska ubirala 75%, Češka 34% i Poljska 59% više poreza od modelom predviđenog poreznog kapaciteta.

Porezne iskrivljenosti

U teorijskom dijelu rada utvrđeno je da visoko porezno opterećenje kojima se financiraju visoki proračunski rashodi dovodi i poreznih iskrivljenosti odnosno do neefikasnosti gospodarstva. Tako "velika" država za koju su potrebni visoki porezi u sustav unosi i velike iskrivljenosti koje rezultiraju neefikasnom alokacijom resursa i konačno nižim rastom. Pitanje koje se nameće glasi: kolike su porezne iskrivljenosti koje "velika" država kao što je hrvatska država, unosi u gospodarstvo.

Mjerenje poreznih iskrivljenosti vrlo je složen posao koji zahtijeva poznavanje poticajnih učinaka cjelokupnog poreznog sustava, a ne samo pojedinih vrsta poreza. Da bi se to precizno učinilo trebalo bi poznavati granične porezne stope svih poreznih oblika za sve dohodovne skupine stanovništva. Bio bi također potreban i model prevaljivanja poreza kako bi se sagledao utjecaj poreza na opću ravnotežu. Kako je takvo precizno računanje poreznih iskrivljenosti složen posao koji je opterećen nizom tehničkih problema, to se može poslužiti nekim

ocjenama njihove veličine. Tako kao aproksimacija poreznih iskrivljenosti može poslužiti i mnogo jednostavniji, ali i neprecizniji pristup: računanje poreznog opterećenja rada kako su to u svojem radu učinili Sachs i Warner (1996). Ono se računa tako da se odredi porezni klin (engl. tax wedge) između troškova rada za poduzeće i realne neto nadnice radnika s prosječnim dohotkom.

Četiri komponente su važne u izračunavanju ovog poreznog klina: porez na plaće koji plaća poduzeće, porez na plaće koji plaća radnik, porez na dohodak i porez na dodanu vrijednost (koji povećava cijene za dobra u finalnoj potrošnji). Neka je cijena prije poreza P , a nadnica prije poreza W . Nominalna neto nadnica radnika je $W(1-\tau_y)/(1-\tau_pw)$, gdje je τ_y granična stopa poreza na dohodak, a τ_pw porez na plaće koji plaća radnik. Kako je P razina cijena prije poreza, a razina potrošačkih cijena glasi $P(1+\tau)$, gdje je τ stopa poreza na potrošnju (ili stopa poreza na dodanu vrijednost), to se neto realna nadnica sada može napisati kao $W(1-\tau_y)/(1-\tau_pw)/P(1+\tau)$. Trošak rada za poduzeće deflacioniran razinom cijena P , iznosi $W(1+\tau pf)/P$, gdje je τpf stopa poreza na plaće koju plaća poduzeće. Na primjer, ako su porezi takvi da poduzeće plaća dvostruko više od neto realne nadnice kažemo da je porezni klin 100 posto, zato jer je trošak rada 100 posto iznad realne neto nadnice. Preciznije rečeno porezni klin definiramo kao $100*((\text{trošak rada})/(\text{realna neto nadnica})-1)$. Porezni klin dakle glasi:

$$\tau_w = [((1+\tau pf)/(1+\tau v))/(1-\tau_y)(1-\tau pw)-1]*100 \quad (3.4.)$$

U tablici 3.8. preneseni su porezni klinovi za neke zemlje u tranziciji, za skupinu brzorastućih zemalja¹⁸, te je izračunat porezni klin za Hrvatsku. Brzorastuće zemlje imaju niske porezne klinove što znači da imaju i niske porezne iskrivljenosti na tržištu rada. Kako smo poreznim iskrivljenostima na tržištu rada, u nedostatku bolje metode, aproksimirali veličinu ukupnih poreznih iskrivljenosti, to možemo pretpostaviti da su u ovim zemljama niske i ukupne porezne iskrivljenosti. Nisko porezno opterećenje (koje se vidi i iz poreznih stopa navedenih u tablici 3.8.) u ovim je zemljama dovelo do malih iskrivljenosti u tržišnoj alokaciji resursa.

¹⁸ Autori definiraju brzorastuće zemlje kao zemlje u razvoju sa srednjim dohotkom i stanovništvom koje broji preko 1 milijun stanovnika, te čiji dohodak po stanovniku raste 4 posto godišnje ili više, u dva razdoblja 1985-90. i 1990-94. Kako je vidljivo iz tablice 3.8. radi se najvećim dijelom o tzv. azijskim tigrovima koji su krajem 1997. godine doživjeli veliku krizu. To ukazuje na svu kompleksnost procesa rasta. Niska porezna opterećenost gospodarstva nije jedini faktor koji osigurava ubrzani rast.

U zemljama u tranziciji iskrivljenosti na tržištu rada su mnogo veće. Tako je u ekstremnim slučajevima Mađarske i Hong Konga, iskrivljenost u Mađarskoj preko stotinu puta veća od iskrivljenosti u Hong Kongu. Na niz načina visoke iskrivljenosti obeshrabruju tržište rada: češće pojave nezaposlenosti, snižena prisutnost na radu, privremeno povlačenje sa tržišta rada, rano umirovljenje, te rast sive ekonomije. Nije zato začuđujuće da su u brzorastućim zemljama i stope nezaposlenosti niske.

Tablica 3.8.
POREZNI KLINOVI 1994. GODINE

(stope u %)

	Stopa poreza na dohodak za prosječni dohodak ^a	Stopa poreza na dobit ^b	Stopa poreza na plaće odnosno doprinosa ^c	Stope PDV-a ^d	Porezni klin ^e
Brzorastuće zemlje					
Čile	5,0	35,0	9,0	18,0	35,7
Hong Kong	2,0	17,0	0,0	0,0	2,0
Južna Koreja	9,0	35,0	8,0	10,0	31,4
Malezija	10,0	40,0	23,0	10,0	53,8
Mauricijus	n.a.	n.a.	9,0	n.a.	n.a.
Singapore	15,0	27,0	0,0	1,0	18,8
Tajvan	6,0	25,0	6,0	5,0	18,9
Tajland	5,0	30,0	5,0	7,0	18,4
Zemlje u tranziciji					
Češka	20,0	41,0	42,0	23,0	128,5
Poljska	21,0	40,0	48,0	22,0	128,5
Mađarska	35,0	36,0	61,0	25,0	223,8
Hrvatska ^f	35,0	35,0	43,4	22,0	193,2

- a Granična stopa poreza na dohodak poreznog razreda koji predstavlja GNP po stanovniku.
- b Uobičajena je jedna stopa. Ako ih ima više uzeta je maksimalna.
- c Zbroj stopa doprinosa za poduzeće i za radnika kojima se financira nezaposlenost, zdravstvo, osiguranje i penzije.
- d Stopa kojom se oporezuje najveći broj dobara i usluga.
- e Trošak rada za poduzeće kao postotak realne neto nadnice prosječnog radnika izračunat prema formuli iz teksta
- f Izračunato prema stopama koje su na snazi 1998. godine.

Izvor: Sachs i Warner (1996, str. 14) i izračun autora.

Iskrivljenost na tržištu rada u Hrvatskoj prije uvođenja poreza na dodanu vrijednost iznosila je čak 204%, da bi se uvođenjem poreza na dodanu vrijednost 1998. godine ova iskrivljenost snizila na 193,2%. U usporedbi s drugim zemljama radi se o vrlo visokoj iskrivljenosti koja je viša i od Češke i od

Poljske, no ipak niža od Mađarske¹⁹. Kao i u većini zemalja u tranziciji i u Hrvatskoj u odnosu na brzorastuće zemlje prevladavaju relativno visoke stope poreza na dohodak i poreza na promet, a posebno su visoke stope poreza na plaće, odnosno stope doprinosa. U brzorastućim zemljama te su stope mnogo niže, pa su i porezne iskrivljenosti niže.

Svjetska banka (1996) također procjenjuje da je višak poreznog tereta u zemljama u tranziciji visok i da se približava onome u zemljama u razvoju. Prema Svjetskoj banci visoke porezne iskrivljenosti u zemljama u tranziciji rezultat su većeg broja čimbenika:

- a) Porezne stope su često visoke. U zemljama u kojima se pojavljuje veliki broj novih malih privatnih poduzeća i u kojima je porezna administracija uglavnom nedovoljno efikasna, visoki porezi ohrabruju poreznu evaziju i prelazak u neslužbeno gospodarstvo. Na primjer, posljednja istraživanja pokazuju da je porezna evazija 1996. godine u Hrvatskoj iznosila između 9-15% procijenjenog BDP-a, dok je udio neslužbenog gospodarstva iznosio čak 25% (Madžarević, 1997). Kako se može smatrati da je sivo tržište ispod 10% BDP-a malo, a iznad 30% veliko (Sachs i Warner, 1996), to hrvatsko neslužbeno gospodarstvo s 25% svakako spada u skupinu zemalja s velikim neslužbenim gospodarstvom. Kako su stope poreza na dohodak i poreza na dobit relativno niske, to je uglavnom visoko oporezivanje porezom na promet vodilo obveznike u poreznu evaziju i donosilo višak poreznog tereta. Uvođenjem PDV-a porezne iskrivljenosti se smanjuju.
- b) Visoki su porezi na plaće u obliku doprinosa za socijalne izdatke. Visoko opterećenje ovim davanjima potiče poduzetnike na niže zapošljavanje i investicije, te prelazak u sivu zonu. Reforma mirovinskog sustava kojom se obično prelazi na sustav u kojem sam obveznik uplaćuje za svoju buduću mirovinu trebala bi olakšati teret za poduzetnike. Opterećenje doprinosima u Hrvatskoj je razmjerno visoko, pa je i porezna evazija, osim u porezu na promet, najveća upravo u izbjegavanju plaćanja doprinosa za zaposlene.
- c) Prisutni su veliki pritisci za uvođenjem poreznih olakšica i povlaštenih poreznih stopa za pojedine aktivnosti ili sektore. Time se stvara potreba

¹⁹ Mađarska ima vrlo visoke doprinose u koje su uključeni doprinosi poslodavca za fond socijalne sigurnosti (44%), fond za nezaposlene (7%), fond za prekvalifikaciju (1,5%), te doprinose radnika u fond socijalne sigurnosti (10%).

za povećanim oporezivanjem ostalih aktivnosti. Ovakvo raznoliko porezno tretiranje poreznih obveznika snižava visinu poreznih prihoda proračuna, komplicira poreznu administraciju i iskrivljuje alokaciju resursa. Uvođenje poreznih olakšica u porezni sustav Hrvatske tijekom 1996. godine (oslobođena područja, slobodni umjetnici, športaši, branitelji domovinskog rata), te pritisci za povećanjem broja stopa poreza na dodanu vrijednost (za razliku od zakonske jedinstvene stope za sva dobra i usluge) dovode u pitanje njegove dobre početne odlike.

U slučaju Hrvatske može se zaključiti kako je uvođenjem PDV-a povećana ekonomska efikasnost, te kako su stope poreza na dohodak i dobit relativno niske, tako da najveće iskrivljenosti zapravo dolaze od strane visokih doprinosa. Učinkovitost poreznog sustava dodatno se narušava uvođenjem novih poreznih povlastica.

Struktura poreznih prihoda

Struktura oporezivanja u Hrvatskoj doživjela je velike promjene. Vidljivo je nekoliko tendencija u kretanju glavnih kategorija poreznih prihoda (vidi tablicu 3.9.).

Prvo, raste relativan značaj neizravnih poreza (poreza na promet, trošarina i carina) u državnom proračunu. Naime neizravni porezi su više nego utrostručili svoj udio u BDP-u: s 9% 1991. na 21,4% 1997. godine. Njima se prikupljalo 1991. godine 60,9% ukupnih poreznih prihoda državnog proračuna, da bi se 1997. taj postotak povećao na čak 80%. U odnosu na druge zemlje neizravnim porezima, tj. porezima na potrošnju prikupljaju se relativno veliki iznosi poreza. Tako se porezom na promet i trošarinama prikupljalo 1995. godine 18% BDP-a, dok se u zemljama OECD-a prikupljalo svega 11,3% BDP-a, a u promatranim zemljama u tranziciji prosječno 15,2% BDP-a. Ovaj odnos i ne mora biti tako nepovoljan. Naime kako je već u prvom dijelu teksta bio riječi, oporezivanjem potrošnje, posebno nakon uvođenja PDV-a izvozni se proizvodi u većoj mjeri mogu osloboditi poreza. Naime kod izvoznih proizvoda postoji mogućnost odbitka pretporeza na inpute, te tako oni na međunarodno tržište izlaze oslobođeni domaćeg poreza na potrošnju. No izvozne proizvode nije moguće osloboditi izravnih poreza tj. poreza na dohodak i dobit, te doprinosa, čime ti porezi ulaze u cijenu izvoznog proizvoda.

U okviru neizravnih poreza, porez na promet u razdoblju 1991-97. bio je najdinamičnija kategorija, te je njegov udio porastao sa 7,8% na 17,4% BDP-a. Uvođenjem PDV-a i dobrim punjenjem proračuna na početku 1998. godine može se očekivati da će relativni značaj ovog poreza još više porasti. S obzirom da je prelaskom s jednofaznog poreza na promet u trgovini na malo na višefazni PDV ukinuto kaskadno djelovanje, te s obzirom na neutralnost PDV-a umanjene su porezne iskrivljenosti koje su postojale do kraja 1997. godine. Zato PDV dovodi do smanjenja mrtvog tereta oporezivanja i unosi u gospodarski sustav veći stupanj efikasnosti u alokaciji resursa. Tako se najveći dio proračuna puni najmanje iskrivljujućim porezom, što može samo imati poticajni utjecaj na rast.

Drugo, izravni porezi u Hrvatskoj igraju relativno skromnu ulogu. Porez na dobit je gotovo zanemariv u državnom proračunu: njegov udio u BDP-u se u cijelom razdoblju devedesetih godina kreće oko 1%. Udio poreza na dohodak u BDP-u nakon primjene novog zakona o porezu na dohodak 1994. godine stabiliziralo se na oko 3,6% BDP-a. Zajednički udio poreza na dohodak i poreza na dobit u BDP-u u Hrvatskoj još je gotovo tri puta manji od istog udjela u zemljama OECD-a ili Europske unije, a dva puta u manji u odnosu na prosjek zemalja u tranziciji. S obzirom na mali udio ovih poreza u BDP-u može se zaključiti kako je i njihov iskrivljujući učinak relativno mali. To se posebno odnosi na porez na dobit koji ima zaista vrlo mali udio u BDP-u, što ukazuje i na vrlo nisku efektivnu stopu poreza na dobit²⁰ čime se potiču ulaganja i rast. Sličan se zaključak odnosi i na porez na dohodak. Zato je moguće putem poreza na dohodak u većoj mjeri provoditi mjere povećanja pravednosti, odnosno smanjivati regresivnost PDV-a, jer će njegovim izmjenama i negativan utjecaj na efikasnost biti mali. To se u prvom redu odnosi na povećanje osobnog odbitka, te na mogućnost uvođenja još jedne srednje granične porezne stope. Time bi se povećala pravednost poreznog sustava, bez da bi se u većoj mjeri ugrozila efikasnost, dok bi državni proračun izgubio relativno malo prihoda.

Treće, doprinosi izvanproračunskim fondovima nakon snižavanja svojeg udjela u BDP-u u razdoblju 1991-93. opet počinju rasti i 1997. godine odnose 19% BDP-a. Pritisak rashodne strane proračuna fondova ne dopušta bitne promjene u visini stopa doprinosa. Doprinosi u Hrvatskoj dvostruko su viši (1995. 18,5% BDP-a naspram 9,8%) nego li u zemljama OECD-a (tablica 3.6.). Uz porez na

²⁰ U nedostatku podataka iz nacionalnih računa ne može se sa sigurnošću navesti iznos efektivne stope poreza na dobit.

promet doprinosi predstavljaju najvažniji izvor prihoda središnje države, tako da se porezom na promet i doprinosima puni gotovo 70% proračuna središnje države (nekonsolidirano). Pritisci za obilnijom financijskom podrškom socijalnim potrebama i ratom pogođenim krajevima prelamaju se u visokim stopama doprinosa koji su vrlo neelastični na dolje. Prijedlozi da se dio rashoda fondova kojima se ne ostvaruje preraspodjela dohotka presele u državni proračun i s te osnove snizi stopa doprinosa i time i cijena rada, predstavljaju samo kratkoročno rješenje. Jedino dugoročno rješenje može proizići iz reforme i restrukturiranja fondova, te preispitivanja socijalnih prava.

Tablica 3.9.
STRUKTURA POREZA SREDIŠNJE DRŽAVE
(NEKONSOLIDIRANO)

	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.
<i>Udio u BDP-u</i>							
Porezi i doprinosi	34,3	31,7	31,8	42,5	45,4	45,5	45,6
Porezni prihodi	14,8	18,4	18,9	25,6	26,9	26,6	26,6
Izravni porezi	25,3	16,4	15,3	21,4	23,2	24,2	24,2
Doprinosi	19,5	13,2	12,9	16,9	18,5	18,9	19,0
Porez na dohodak	4,8	2,6	1,7	3,7	3,6	3,9	3,5
Porez na dobit	1,0	0,5	0,5	0,7	1,0	1,2	1,5
Porez na imovinu	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
Neizravni porezi	9,0	15,3	16,5	21,1	22,2	21,3	21,4
Porez na promet dobara i usluga	7,8	11,6	13,5	17,1	18,0	17,6	17,4
Porez na promet				15,0	13,0	12,6	12,8
Trošarine				2,1	5,0	5,0	4,6
Porez na međunarodnu trgovinu	1,2	3,6	2,9	4,0	4,0	3,7	4,0
Ostali porezi	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0
<i>Struktura poreznih prihoda</i>							
Porezi i doprinosi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Porezni prihodi	43,0	58,2	59,3	60,2	59,3	58,4	58,3
Izravni porezi	73,8	51,8	48,2	50,4	51,1	53,2	53,1
Doprinosi	57,0	41,8	40,7	39,8	40,7	41,6	41,7
Porez na dohodak	14,0	8,1	5,4	8,6	7,8	8,6	7,6
Porez na dobit	2,8	1,6	1,6	1,6	2,3	2,6	3,3
Porez na imovinu	0,0	0,3	0,5	0,3	0,3	0,4	0,5
Neizravni porezi	26,2	48,2	51,8	49,6	48,9	46,8	46,9
Porez na promet dobara i usluga	22,8	36,7	42,6	40,1	39,7	38,6	38,2
Porez na promet	0,0	0,0	0,0	35,2	28,6	27,7	28,2
Trošarine	0,0	0,0	0,0	4,9	11,1	11,0	10,0
Porez na međunarodnu trgovinu	3,4	11,5	9,2	9,4	8,8	8,1	8,7
Ostali porezi	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,1	0,1

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske.

3.4.3. Analiza prihoda od poreza na dohodak

Analiza prihoda od poreza na dohodak napravljena je na osnovi podataka dobivenih od Središnjeg ureda Porezne uprave Ministarstva financija. Kao izvori podataka o porezu na dohodak poslužile su dvije obrade:

- a) zbirni podaci godišnje obrade podataka iz poreznih kartica poreznih obveznika u kojima se prikazuju podaci o dohotku, te porezima i doprinosima od nesamostalnog rada, tj. iz plaća i mirovina (statistička obrada ID obrasca). U ovaj podatak uključeni su dohoci ostvareni u svim sektorima gospodarstva, pa tako i u vojsci i u policiji. Podaci su raspoloživi za razdoblje od 1994. godine do 1997. godine.
- b) zbirni podaci obrade godišnjih prijava poreza na dohodak poreznih obveznika u kojima se prijavljuju dohoci koji su, osim od nesamostalnog, ostvareni i od obrta i slobodnih zanimanja, zakupnina i najamnina, te inozemni dohoci. Podaci su raspoloživi za razdoblje od 1994. godine do 1997. godine. Detaljnije je razrađena samo obrada podataka o obrtu i slobodnim zanimanjima, pa će se u daljnjoj analizi ona i najviše koristiti. Razrađeni podaci o obrtu i slobodnim zanimanjima raspoloživi su samo za 1996. i 1997. godinu.

Da bi se dobili agregatni podaci o ukupnom dohotku i o ukupno plaćenim porezima zbrojeni su podaci iz statističke obrade ID obrazaca sa podacima iz obrade godišnjih prijava poreza na dohodak, ali samo o obrtu i slobodnim zanimanjima za koje postoji posebna obrada. Tako su iz analize izostavljeni podaci o zakupninama i najamninama, te inozemni dohoci. No kako oni čine samo oko 2% ukupno prijavljenog dohotka, to smatramo da se zaključci dobiveni ovom analizom mogu primijeniti na ukupan dohodak i ukupne poreze.

Valja napomenuti da u našoj analizi nismo mogli koristiti podatke isključivo iz obrade godišnjih poreznih prijava, jer se u njima pojavljuje dohodak od plaća i mirovina (tj. dohodak od nesamostalnog rada) samo za one porezne obveznike koji imaju obvezu podnošenja porezne prijave (jer su primili i druge oblike dohotka izvan plaća i mirovina), a ne za sve porezne obveznike. Podaci o svim dohocima ostvarenim od plaća i mirovina (za porezne obveznike koji moraju i za one koji ne moraju podnijeti poreznu prijavu) nalaze se u obradi ID obrazaca. Kako je već navedeno, njima su pribrojeni podaci o obrtu i slobodnim zanimanjima da bi se dobili podaci o svim dohocima i porezima, i to poreznih obveznika koji moraju podnijeti poreznu prijavu i onih koji to ne moraju (jer dobivaju smo dohodak od plaća ili mirovina). No kako su razrađeni podaci o

obrta i slobodnim zanimanjima raspoloživi samo za 1996. i 1997. godinu, to se i naši podaci o ukupnom dohotku i pripadajućim porezima odnose samo na te godine.

Podaci ukazuju na više zanimljivih činjenica:

- 1) Dohoci od plaća i mirovina čine najveći dio ukupnog dohotka, tj. 1996. godine 92%, a 1997. 93% (vidi tablicu 3.10.). Shodno tome dohoci od obrta i slobodnih zanimanja predstavljaju dodatnih 8, odnosno 7% ukupnog dohotka. Zato se i najveći dio poreza ubire upravo od plaća i mirovina: 87 odnosno 89% ukupno ubranih poreza u odnosnim godinama. Ubiranje poreza od dohodaka ostvarenih u obrtu i slobodnim zanimanjima čini dakle samo oko 10 do 12% ukupno ubranih poreza. To ukazuje kako Porezna uprava povećanu pažnju pri ubiranju poreza treba posvetiti upravo porezu na dohodak ostvarenom radom u poduzećima. S druge strane sprječavanje porezne evazije u obrtu i slobodnim zanimanjima ima više pedagoška i medijska obilježja, a manje financijske učinke.
- 2) Dohoci od plaća i mirovina kontinuirano rastu po visokim nominalnim i realnim stopama što odražava i visok rast mase plaća u razdoblju 1994-97. Porezi ubrani od tako rastućih dohodaka pokazuju pak više volatilnosti, pa tako dok dohoci u pojedinim godinama rastu, ubrani porezi opadaju. S druge strane dohoci od obrta i slobodnih zanimanja padaju u 1997. godini za oko 8%, dok su iz njih ubrani porezi niži čak 16%. To može ukazivati na dvije stvari: ili je ekonomska aktivnost u obrtništvu opala, ili su se porezni obveznici prilagodili novom poreznom sustavu i pronašli načine izbjegavanja plaćanja poreza na dohodak.
- 3) Prikazano kretanje dohotka i poreza iz nesamostalnog rada i iz obrta i slobodnih zanimanja određuje i tendencije ukupnih kretanja. Tako iako je u 1997. godini ukupan dohodak porastao za 14%, ukupno ubran porez na dohodak niži je za oko 3%.
- 4) Posebno je zanimljivo promatrati kretanje poreznih stopa za pojedine vrste poreza. Naime valja razlikovati zakonsku poreznu stopu (stopa određena u zakonu), prosječnu poreznu stopu (koja se određuje kao udio poreza u poreznoj osnovici), te stvarnu ili efektivnu poreznu stopu (udio poreza u ukupnom dohotku, tj. dohotku prije oporezivanja koji

još nije pomoću odredbi poreznog zakona preveden u poreznu osnovicu). Izračunate su prosječne i efektivne porezne stope za plaće i mirovine u razdoblju 1994-97. godina, za obrt i slobodna zanimanja za 1996. i 1997. godinu, te ukupne prosječne i efektivne stope za 1996. i 1997. godinu (tablica 3.11.). Može se uočiti pad svih stopa za sve oblike dohotka i za sva razdoblja. U 1997. godini je taj pad posebno izražen jer je od 1. siječnja te godine došlo da smanjivanja donje granične porezne stope sa 25 na 20%, te je povećan osnovni osobni odbitak sa 700 na 800 kuna mjesečno. To se odrazilo na pad prosječne porezne stope za ukupne dohotke od oko 2 postotna poena i efektivne porezne stope za čak oko 4 postotna poena. Padu poreznih stopa na ukupne dohotke najviše je doprinio pad porezne stope na plaće i mirovine jer se u toj kategoriji nalaze i najniži dohoci, tj. oni koji podliježu samo stopi od 20%.

Iako su zakonske stope poreza na dohodak 35% odnosno 20% (do 1. siječnja 1997. godine 25%) prosječna porezna stopa za ukupne dohotke formira se na razini od 29 odnosno 25% u 1996. i 1997. godini, tj. bliža je nižoj nego li višoj zakonskoj poreznoj stopi što upućuje na činjenicu da su u distribuciji dohotka zastupljeniji niži dohoci. Prosječne porezne stope su više kod obrta i slobodnih zanimanja, nego li kod plaća i mirovina što opet pokazuje da su viši dohoci zastupljeni u obrtu i slobodnim zanimanjima, a niži u plaćama i mirovinama.

Efektivne porezne stope bilježe najnižu razinu, i u odnosu na zakonske i u odnosu na prosječne porezne stope. One pokazuju stvarni teret koji porezni obveznik snosi, jer su dio ukupno ostvarenog dohotka koji odlazi na poreze. Iz ukupnih dohodaka u Hrvatskoj se plaćalo 14, odnosno 12% ukupnog dohotka za poreze 1996. i 1997. godine. Kvalifikaciju ovog podatka teško je učiniti. Naime samo slični podaci za druge zemlje mogli bi dati osnovu za međunarodnu usporedbu poreznog opterećenja u Hrvatskoj. No može se zaključivati o kretanju poreznih stopa. Samo 11, 9% dohotka ostvarenog od plaća i mirovina otišlo je 1997. godine na poreze, za razliku od 1994. godine kada je odlazilo 17%. Dakle stvarno porezno opterećenje plaća i mirovina se smanjilo za 6 postotnih poena. I obrtnici su 1997. godine platili manje poreza za 3 postotna poena. Efektivne porezne stope obrtnika bitno su više od radnika u nesamostalnom radu, jer i viši obrtnički dohoci ulaze u kategoriju za primjenu više porezne stope.

Tablica 3.10.
IZVORI DOHODAKA I POREZ NA DOHODAK (MLN KUNA)

Nesamostalni rad*			Obrt i slobodna zanimanja**		UKUPNO		UDJELI	
	Dohodak	Verižni indeks	Dohodak	Verižni indeks	DOHODAK	Verižni indeks	Udjeli dohotka u ukupnom dohotku	
							Nesamostalni rad	Obrt i slobodna zanimanja
1994.	24,948.13							
1995.	32,293.19	129.44						
1996.	38,729.16	119.93	3,338.83		42,067.99		92.06	8.62
1997.	44,806.81	115.69	3,149.11	94.32	47,955.92	114.00	93.43	7.03
	Porez+ prirez	Verižni indeks	Porez+ prirez	Verižni indeks	POREZ+ PRIREZ	Verižni indeks	Udjeli poreza i prireza u ukupnom	
							Nesamostalni rad	Obrt i slobodna zanimanja
1994.	4,315.83							
1995.	4,155.22	96.28						
1996.	5,376.84	129.40	775.11		6,151.95		87.40	12.60
1997.	5,325.69	99.05	650.44	83.92	5,976.13	97.14	89.12	10.88

* Plaće i mirovine. Izvor: Obrazac ID, Ministarstvo financija, Porezna uprava - Središnji ured

** Obrt i slobodna zanimanja. Izvor: Obrada godišnjih poreznih prijava, Ministarstvo financija, Porezna uprava - Središnji ured

Tablica 3.11.
PROSJEČNE I EFEKTIVNE POREZNE STOPE POREZA NA DOHODAK

	Nesamostalan rad		Obrt i slobodna zanimanja		Ukupan dohodak	
	Efektivne stope	Prosječne stope	Efektivne stope	Prosječne stope	Efektivne stope	Prosječne stope
1994.	17.30	30.45				
1995.	12.87	29.18				
1996.	13.88	29.09	23.22	31.51	14.62	29.37
1997.	11.89	25.10	20.65	28.44	12.46	25.43

Napomena: Efektivne stope su izračunate kao udio poreza i prireza u ukupnom dohotku. Prosječne stope su izračunate kao udio poreza i prireza u poreznoj osnovici (tj. u ukupnom dohotku koji je prilagođen poreznim propisima).

Izvor: Ministarstvo financija, Porezna uprava - Središnji ured

3.5. ZAKLJUČAK

Porezi u gospodarstvo unose iskrivljenosti koje dovode do smanjenja efikasnosti i do nižeg rasta dohotka. Porezi djeluju kroz razne kanale na gospodarski rast: utječu na veličinu štednje i investicija, te na veličinu ponude i potražnje za radom. Smanjujući prinos od ljudskog i fizičkog kapitala oni iskrivljuju poticaje za akumulacijom kapitala i inhibiraju rast.

Iako teorija uglavnom upućuje na negativnu vezu poreza i rasta, empirijska istraživanja ne daju jednoznačne odgovore. Brojni kanali kojima se prenose porezni utjecaji, te složenost i isprepletenost fiskalnih i ostalih ekonomskih varijabli čini provođenje empirijskih istraživanja posebno složenim. Tako su ona pružila pomalo razočaravajuću potporu teorijskim zaključcima. No i u nedostatku robusnih empirijskih rezultata većina će se istraživača složiti da porezne reforme koje potiču neutralnost u oporezivanju snižavanjem poreznih stopa, širenjem porezne osnovice i smanjivanjem poreznih izuzeća, te izgradnjom takve porezne strukture koja u najmanjoj mogućoj mjeri iskrivljuje poticaje za akumulacijom rada i kapitala, mogu potaknuti rast outputa i zaposlenosti.

Hrvatsko je porezni sustav posljednjih godina bio prožet sljedećim osnovnim karakteristikama:

1. Porezna reforma. Porezni sustav reformiran je u dvije faze: 1994. godine kada su uvedeni porez na dohodak, porez na dobit i trošarine, i 1998. godine kada je primijenjen Zakon o porezu na dodanu vrijednost donesen 1995. godine. Cilj reforme je bio stvaranje poreznog sustava koji je neutralan na donošenje ekonomskih odluka. Takav je sustav postignut zasnivanjem poreza na potrošnom načelu u oporezivanju dohotka, dobiti i dodane vrijednosti.
2. Ukupno porezno opterećenje kontinuirano raste. Najveći porast ukupnog poreznog opterećenja središnje države zabilježen je 1994. godine kada je udio poreza i doprinosa u BDP-u porastao za gotovo 11 poena. Ukupno porezno opterećenje porezima i doprinosima na razini opće države od tada kontinuirano raste: sa 43,19% 1994. godine na 44,40% 1995. godine, te na 44,72% BDP-a 1996. godine.
3. Ukupno porezno opterećenje je visoko. U usporedbi sa zemljama sa sličnim BDP-om po stanovniku i sličnim tranzicijskim troškovima kao što su Mađarska, Češka i Poljska hrvatsko porezno opterećenje je još uvijek za oko 3 struktura poena više. No dok u tim zemljama porezno

opterećenje opada, u Hrvatskoj raste. U odnosu na prosječno porezno opterećenje u zemljama OECD-a udio poreza u BDP-u je za oko 7 strukturnih poena više, a u odnosu na naše glavne trgovinske partnere (Italija, Austrija i Njemačka) za oko 4 strukturna poena. Posebno zabrinjava visoko opterećenje doprinosima koje spada u red najviših u svijetu i ukazuje da se glavni problem nalazi u restrukturiranju rashoda izvanproračunskih fondova. Opterećenje porezima čak je niže od prosječnog poreznog opterećenja u zemljama OECD-a.

4. Visoko porezno opterećenje donosi i visoke porezne iskrivljenosti, odnosno gubitak alokativne efikasnosti i zaostajanje u gospodarskom rastu. Snižavanjem visokih doprinosa može se smanjiti ukupno porezno opterećenje i povećati efikasnost. Ostali porezni oblici su uglavnom prilagođeni da dovode do što manjih iskrivljenosti. Smanjivanje poreznog opterećenja moguće je postići i snižavanjem relativno visoke stope PDV-a. Ova smanjenja ovise o dinamici i veličini reformi ostalih dijelova fiskalnog sustava.
5. U strukturi ukupnih poreza najvažniji prihodi su porez na promet (sa trošarinama) kojim se 1997. godine preraspodijeljivalo 17,4% BDP-a i doprinosi kojima se iste godine prikupljalo 19% BDP-a. Porez na dobit i dohodak relativno su skroman prihod prihoda državnog proračuna. Struktura oporezivanja uvelike se razlikuje od strukture u odabranim zemljama i skupinama zemalja. U Hrvatskoj u usporedbi s ostalim zemljama porezi na promet i doprinosi imaju relativno veći značaj, dok porezi na dohodak i dobit predstavljaju relativno mali izvor proračunskih prihoda.
6. Najveći dio poreza na dohodak ubire se po osnovi plaća i mirovina. Naime, dohoci od plaća i mirovina čine najveći dio ukupnog dohotka stanovništva, tj. 1996. godine 92%, a 1997. 93%. Shodno tome, dohoci od obrta i slobodnih zanimanja predstavljaju dodatnih 8, odnosno 7% ukupnog dohotka. Zato se i najveći dio poreza na dohodak ubire upravo od plaća i mirovina. To ukazuje kako Porezna uprava povećanu pažnju pri ubiranju poreza treba posvetiti upravo porezu na dohodak koji se ostvaruje nesamostalnim radom. S druge strane, sprječavanje porezne evazije u obrtu i slobodnim zanimanjima ima više pedagoška i medijska obilježja, a manje financijske učinke.
7. Dohoci od plaća i mirovina kontinuirano rastu po visokim nominalnim i realnim stopama. Porezi ubrani od tako rastućih dohodaka pokazuju pak više volatilnosti, pa tako dok dohoci u pojedinim godinama rastu, ubrani porezi opadaju. Odras je to promjena zakonskih stopa poreza na dohodak i rasta osobnih odbitaka.

8. Prosječne i efektivne stope poreza na dohodak od nesamostalnog rada od 1994. do 1997. godine kontinuirano padaju. Prosječna stopa smanjena je sa 30,5% na 25,1%, a efektivna sa 17,3% na 11,9%. Pad stopa prisutan je i kod poreza na dohodak ostvaren od obrta i slobodnih zanimanja, iako su razine ovih stope više nego kod dohotka od nesamostalnog rada. To je u skladu s višim prosječnim dohocima u obrtništvu i samostalnim zanimanjima.

Iako se hrvatski porezni sustav uglavnom zasniva na modernim poreznim načelima, ipak postoji mogućnost za određene izmjene (više u veličini poreznog opterećenje, a manje u samom sustavu) za koje se može procijeniti da bi povoljno utjecale na gospodarski razvoj:

- a) u skladu s restrukturiranjem rashodne strane proračuna razmotriti sniženje stope PDV-a na razinu od 18-20%;
- b) nije potrebno snižavati broj luksuznih proizvoda koji podliježu trošarini, te ne treba mijenjati oporezivanje trošarinama proizvoda koji predstavljaju negativne eksternalije ako što su naftni derivati, duhan i alkohol, jer se njihovim oporezivanjem smanjuje njihova potrošnja. No valjalo bi preispitati opravdanost trošarina na bezalkoholna pića;
- c) u skladu s restrukturiranjem rashodne strane izvanproračunskih fondova snižavati doprinose čiji udio u BDP-u spada u najviše u svijetu;
- d) razmotriti povećanje osobnog odbitka i uvođenje još jedne srednje stope poreza na dohodak čime bi se smanjila regresivnost PDV-a. Zadržati potrošni oblik oporezivanja dohotka, ali pratiti njegove prednosti u odnosu na sveobuhvatno oporezivanje dohotka;
- e) po mogućnosti u porezu na dobit poreznu osnovicu definirati u obliku novčanog toka. Time bi ona postala sukladna potrošnom obliku poreza na dohodak;
- f) smanjiti obujam olakšica u porezu na dobit i porezu na dohodak, te ne dopustiti uvođenje novih olakšica bilo za pojedine kategorije stanovništva, ili za pojedine grane gospodarstva, ili za pojedina područja. Izravni transferi su alokativno efikasniji od neizravnih transfera u okviru poreznog sustava.

Literatura

Alesina, A. i R. Perotti, 1996, "Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects", **NBER Working Paper**, br. 5730, Cambridge Mass.: NBER.

Barbone, Luca i Hana Polackova, 1996, "Public Finances and Economic Transition", **Studies & Analyses**, br. 68, Warsaw: Centre for Social & Economic Research.

Cashin, Paul, 1994, "Government Spending, Taxes and Economic Growth", **IMF Working Paper** br.92, Washington D.C: IMF.

Crnković-Pozaić, S., ured., 1997, "Poticajni mehanizmi restrukturiranja tržišta rada u Hrvatskoj" neobjavljena studija izrađena za potrebe Vlade Republike Hrvatske,

Dalić, Martina, Saša Madžarević i Danijel Nestić, 1996, "Procjena mogućeg utjecaja uvođenja poreza na dodanu vrijednost na cijene u Hrvatskoj", **Financijska praksa**, 20(2), str. 219-236.

Easterly, W. i S. Rebelo, 1993, "Fiscal Policy and Economic Growth - An Empirical Investigation", **Journal of Monetary Economics**, 32, str. 417-458.

Engen, E. M. i J. Skinner, 1992, "Fiscal Policy and Economic Growth", **NBER Working Paper**, br. 4223, Cambridge Mass.: NBER.

Engen, E. M. i J. Skinner, 1996, "Taxation and Economic Growth", **NBER Working Paper**, br. 5826, Cambridge Mass.: NBER.

Fabijančić, Zlatko i Zdravka Barac, 1996, **Zbirka propisa o porezu na promet proizvoda i usluga**, Zagreb: Institut za javne financije.

Harberger, Arnold, 1964, "The Measurement of Waste", **American Economic Review**, 44, str. 77-87.

IBFD, 1997, **European Tax Handbook**, Amsterdam: IBFD.

IMF, 1996, **World Economic Outlook - Focus on Fiscal Policy**, svibanj, Washington D.C.: IMF.

Jurković, Pero, 1998, "Globalizacija i oporezivanje" **Računovodstvo i financije**, 1, str. 130-139.

Kesner-Škreb, Marina, 1996, "Obuhvat, stope i izuzeća poreza na dodanu vrijednost" **Financijska praksa**, 20(2), str. 155-162.

Krelove, R., 1995, "Taxation and Risk Taking" u: Parthasarathi, Shome, ured., **Tax Policy Handbook**, Washington D.C.: Tax Policy Division, Fiscal Affairs Department, IMF.

Krelove, Russell, Heliodoro Temprano-Arroyo i Schenone Osvaldo, 1997, **Republic of Croatia: Revenue and Price Effects of Introducing a Value-Added Tax**, IMF, neobjavljeni rad.

Leibfritz, W, J. Thornton i A. Bibbee, 1997, "Taxation and Economic Performance" **OECD, Economics Department, Working Paper**, br.176.

Mađarević, Sanja, 1997, "Porezna evazija", **Financijska praksa**, 21(1-2), str. 241-258.

Mankiw, N.G., 1997, **Principles of Economics**, The Dryden Press.

Martinez-Vazquez, J. i L.F. Jameson Boex, (1996) "Croatia Adapts Tax System to Market Economy", **Tax Notes International**, 13(11).

McDermott, C. John i Robert F. Wescott, 1996, "An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments", **IMF Working Paper**, br. 59, Washington D.C.: IMF.

Mendoza Enrique G, i Tesar Linda L., 1995, "Supply-Side Economics in a Global Economy", **NBER Working Paper**, br. 5086, Cambridge Mass.: NBER.

Mendoza Enrique G, G. M. Milesi-Ferretti i Patrick Asea, 1995, "Do Taxes Matter for Long-Run Growth? Harberger's Superneutrality Conjecture" **IMF Working Paper**, br. 79, Washington D.C.: IMF.

Milesi-Ferretti, G.M. i N. Roubini, 1995, "Growth Effects of Income and Consumption Taxes: Positive and Normative Analysis", **IMF Working Paper**, br. 62, Washington D.C.: IMF.

Ministarstvo financija, 1998, "Podaci o proračunu opće države (konsolidirani i nekonsolidirani)", neobjavljen rad.

Musgrave, R. A. i P. B. Musgrave, 1988, **Javne financije u teoriji i praksi**, Zagreb: Institut za javne financije.

Nestić, D., 1997, "Trošak rada: Treba li ga smanjiti i zašto?" u: Crnković-Pozaić, S., 1997, "Poticajni mehanizmi restrukturiranja tržišta rada u Hrvatskoj", neobjavljena studija izrađena za potrebe Vlade Republike Hrvatske

OECD, 1997, **Revenue Statistics 1965-1996**, Paris: OECD.

OECD, 1997a, **Consumption Tax Trends**, Paris: OECD.

Owens, Jeffrey, i Edward Whitehouse, 1996, "Tax Reform for the 21st Century", **IBFD Bulletin**, studeni/prosinac.

Sachs, Jeffery D. i Andrew M. Warner, 1996 "Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe", **Development Discussion Paper** br. 544, Cambridge, Mass.:HIID Harvard University.

Schmidt, Peter, H. Wissel i M. Stöckler, 1996, "The New Croatian Tax System", **IBFD Bulletin**, travanj.

Širovica, Kornelija, 1998, "Izmjene u obračunu doprinosa iz plaća i na plaće", **Računovodstvo i financije**, 2, str. 95-96.

Stiglitz, Joseph E. 1988, **Economics of the Public Sector**, New York; London:W.W.Norton & Company.

Švaljek, Sandra, 1995, "Fiskalni deficit, fiskalni prihodi i inflatorno financiranje", **Privredna kretanja i ekonomska politika**, 40, str. 33-75.

Svjetska banka, 1991, "Lessons of Tax Reform", Washington D.C.: IMF, neobjavljen rad.

Svjetska banka, 1996, **World Development Report**, New York: Oxford University Press.

Svjetska banka, 1997, "Croatia: The Challenge of Peace", Washington D.C.: IMF, neobjavljen rad.

Svjetska banka, 1997a, **World Bank Atlas**, Washington D.C.: World Bank.

Tanzi, Vito i Ludger Schuknecht, 1995, "The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries", **IMF Working Paper**, br. 130, Washington D.C.: IMF.

Wagner, Franz W. i Peter Schmidt, 1996, "Porez na dodanu vrijednost - neutralna i jednostavna metoda oporezivanja potrošnje", **Računovodstvo i financije**, 8. str. 39-45.

Xu, Bin, 1994, "Tax Policy Implications in Endogenous Growth Models", IMF, neobjavljen rad.