

Obitelj u fiskalnom sustavu

Olivera Lončarić-Horvat
Pravni fakultet
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak
UDK 336.2.026.26
Primljeno: rujan 1994.

U suvremenoj demokratskoj i pravnoj državi nitko ne bi smio, samo stoga što živi u braku, biti ni porezno privilegirani, a niti zapostavljeni.

Zbog toga država, a to je predmet ovoga rada, posebno vodi računa o obitelji te u okviru porezne i proračunske (budžetske) politike nastoji postići ravnomjernost i pravednost u snošenju poreznog tereta i raspodjeli javnih troškova.

Uvod

Već iz naslova ovog rada može se zaključiti da fiskalni sustav, prije svega, porezi kao njegovi bitni elementi, zadiru i u ona područja čovjekova života koja svatko smatra svojom intimom, u njegovu obitelj.¹ Stavili smo si u zadaću da prikazemo zašto se, pod kojim uvjetima i na koji način država upliće instrumentima financijskog sustava (porezima i transfernim davanjima) u tu ljudsku sferu i da istražimo može li se tim uplitanjem bitno promijeniti odnos pojedinaca prema toj "prirodnoj i temeljnoj jedinici društva", odnosno može li se financijskom politikom uspješno voditi populacijska politika.

I.

Podimo od prvog pitanja: **Zašto država poreznim sustavom i porezima, osim ostalih poreznih subjekata, obuhvaća i obitelj?**

Kao što smo već istaknuli, općenito se smatra da je obitelj "prirodna i temeljna jedinica društva". Obitelj je i jedan od najznačajnijih izvora reprodukcije članova društva. Zbog toga je pravo obitelji da očekuje zaštitu od društva i države, ali su joj isto tako društvo i država tu zaštitu dužni i osigurati. Stoga svaka suvremena i moderna država svojom politikom i raznim instrumentima osigurava opstojnost obitelji, stvara uvjete za povećanje broja obitelji i njihovih članova, uz poštovanje osnovnih građanskih, političkih, ali i gospodarskih, socijalnih, kulturnih i drugih prava

svakog njezinog člana, pa to čini i poreznom politikom.

Na tom je području osnovna zadaća svake države, a osobito suvremene i demokratske, ali i njezin etički imperativ, da **ravnomjerno raspodijeli porezni teret na sve članove društva.**

Polazeći od toga načela, država nalazi argumente za intervenciju raspodjelom dohotka primjenom poreza u korist obitelji s djecom.

Očito je, naime, da je per capita dohodak članova obitelji s djecom uvijek niži od onih u obitelji bez djece. To vrijedi za obitelji u svakoj kategoriji dohotka. Na primjer, bogate obitelji bez djece imaju viši per capita dohodak od isto tako bogatih obitelji koje imaju djecu; isto tako, siromašne obitelji bez djece imaju viši dohodak po glavi stanovnika od siromašnih obitelji s jednim djetetom, a osobito s više djece.

Jačim oporezivanjem obitelji bez djece, tj. nejednakim poreznim postupkom prema ove dvije kategorije obitelji, država nastoji ravnomjerno, ili barem ravnomjernije, raspodijeliti teret javnih davanja.

Što se time može postići?

Na taj se način stvaraju uvjeti za poboljšanje početnih životnih šansi, posebno za djecu iz siromašnijih obitelji, i time pokušava prekinuti prenošenje siromaštva iz generacije u generaciju. Osim etičkih motiva, za to postoje i politički razlozi. Naime, za političku stabilnost društva vrlo je bitno da državne

¹ U najsuvremenijem tumačenju tog pojma "obitelj" je svaki oblik ljudske zajednice, dakle i zajednice osoba istog spola. Za potrebe ovoga rada polazi se, međutim, od klasičnog, uobičajenog poimanja obitelji kao zajednice muškarca i žene i njihove rodene ili usvojene djece. Pojmom "obitelj" u ovom radu smatra se i zajednica života samohranog roditelja i njegovog djeteta ili djece.

mjere, pogotovo one porezne, počivaju na načelu pravednosti.

Nesporno je da se zaključenjem braka porezna snaga bračnih partnera mijenja. Porezno pravo svake države mora o toj činjenici voditi računa, jer se samo na taj način može ravnomjerno raspodijeliti porezni teret i poštovati načelo pravednosti. Nitko, naime, "ne bi smio, samo stoga što je stupio u brak, biti sa stajališta poreza ni privilegirani, a niti oštećen".²

Stupanjem u brak porezna se snaga supruga, u usporedbi s onom koju su imali prije toga, povećava ili smanjuje.

Na primjer, zajednički život muškarca i žene (a takav u pravilu ide uz brak) smanjuje njihove rashode za stan, režijske troškove i hranu. Zajednički dohodak koji im preostaje nakon podmirenja troškova je dakle u odnosu prema pojedinačnom dohotku svakoga od njih prije braka, u pravilu veći.

No nije baš uvijek tako. Zajednički se dohodak može, naprotiv, i smanjiti ako je jedan od bračnih partnera, na primjer, nezaposlen, pa onaj drugi, stupanjem u brak, mora preuzeti obvezu njegova uzdržavanja.

To pokazuje da se ravnomjernost u svakom od tih slučajeva može postići samo primjenom različitih kriterija.

Osim toga, ostvarenje ravnomjerne raspodjele poreznog tereta pred poreznu vlast postavlja i druga pitanja, osobito uzmu li se u obzir i izvanbračne zajednice muškarca i žene (konkubinat), pa njihovu zajedničku maloljetnu djecu ili djecu iz ranijih veza, pogotovo ako ona, stalno ili povremeno, od drugog roditelja ili iz drugih izvora, također ostvaruju određeni dohodak.

Jedno je od tih pitanja, na primjer, mogu li se porezne snage izvanbračnih partnera postojetiti s poreznim snagama snage bračnih partnera. Zatim, može li se maloljetno dijete smatrati samostalnim poreznim obveznikom ili se njegov dohodak mora pribrojiti dohotku roditelja i tek zatim oporezivati. Odgovori na ta pitanja mogu nam pokazati u kojoj je mjeri država uspjela ostvariti ravnomjernost pri raspodjeli poreznog tereta i postići "financijsko izravnavanje". Drugim riječima, je li država uspjela postići da porezni obveznici koji žive

u izvanbračnoj zajednici, kao i oni koji ne žive ni u kakvoj zajednici, snose relativno jednak porezni teret, odnosno u kojoj je mjeri uspjela ostvariti načelo pravednosti u oporezivanju.

II.

Drugo pitanje na koje moramo odgovoriti jest: **Pod kojim se uvjetima država porezima upliće u područje obitelji, odnosno o čemu ovisi njezino uplitanje?** Ili jednostavnije: **Kakav je stav nekog društva prema poreznoj intervenciji u obitelji?**

Odgovor na prvo pitanje, hoće li država u provođenju porezne politike prema obitelji primijeniti kriterije različite od onih koje primjenjuje prema poreznom obvezniku pojedincu, ovisi, prije svega o ustavnim propisima. Naime, o tome na koji je način Ustav definirao obitelj te kakvu joj je zaštitu i pomoć osigurao ovisi općenito položaj obitelji i izvanbračne zajednice.

Ustav je, dakle, osnova za uređenje onog dijela pravnog sustava kojim se općenito uređuju odnosi u obitelji, a to je obiteljsko pravo.

Ustav je osnova i za onaj dio pravnog sustava koji se naziva porezno pravo, u kojem se, među ostalim, određuje i porezni položaj obitelji. Iz navedenog proizlazi da je porezni položaj obitelji uvijek određen njezinim položajem u Ustavu i pravnom sustavu uopće, a država se radi osiguranja njezinih ustavnih prava, uz ostale instrumente, uvijek u većoj ili manjoj mjeri koristi i porezima.

Osim Ustava i na njemu utemeljenoga poreznog prava ne bi se smio zanemariti ni utjecaj koji na porezni položaj obitelji imaju pravna praksa i sudske odluke, odnosno stručna tumačenja ustavnih i zakonskih odredbi.

Tako su se, na primjer, u Saveznoj Republici Njemačkoj sve do 1957. godine prihvati supruge zbrajali i zatim oporezivali progresivnom stopom poreza na dohodak. Zbog primjene takve stope poreza na kumulirani dohodak, supruzi su snosili veće porezno opterećenje od samaca.

Stoga je godine 1957. Savezni ustavni sud presudio da je oporezivanje kumuliranog dohotka supruge upereno protiv obitelji, da sti-

² Tipke, Klaus: *Die Steuerrechtsordnung*, Bd. I (Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 1993), str. 37.

mulira život u konkubinatu te da je kao takvo suprotno odredbama članka 6. Ustava Savezne Republike Njemačke.

Iako se takvo stajalište čini logičnim, navedenoj su se odluci Ustavnog suda protivili mnogi istaknuti njemački pravници i pravni teoretičari (među njima je bio čak i kasniji predsjednik Ustavnog suda W. Zeidler), navodeći da nije točno da je oporezivanje ukupne gospodarske snage oba supruge protivno ustavnom načelu, koje se nalazi u gotovo svim suvremenim ustavima svijeta, pa i u Ustavu Republike Hrvatske (čl. 51), a to je načelo oporezivanja prema gospodarskoj snazi. Zajednički život, prema njima, čini bračne partnere gospodarski, a time i porezno, jačim i sposobnijim.³

U Švicarskoj je postojao isti problem, ali se na nj nisu obazirali ni nakon promjene prakse u Saveznoj Republici Njemačkoj, pa se zajedničko oporezivanje supruge zadržalo sve do 1984. godine. Tada je Savezni sud donio odluku prema kojoj je takvo oporezivanje protivno članku 4. Saveznog Ustava Švicarske. Zatim, pošto su izvanbračne zajednice izjednačene s bračnim, švicarskom je zakonodavcu bilo zabranjeno donositi porezne propise koji bi porezno više opteretili bračnu zajednicu od zajednice koja formalno nije brak.

U talijanskom Ustavu (čl. 29-31) previđena je posebna zaštita obitelji, ali i obveza svakog da plaća porez prema svojoj gospodarskoj sposobnosti (čl. 35). Ustavni je sud i ovdje presudio da je zajedničko oporezivanje supruge protivno navedenim ustavnim odredbama.

Vidi se, dakle, da su ista pitanja u pojedinim državama riješena različito, a posljedica je toga i različit položaj obitelji u poreznom sustavu.

U državama s tržišnim gospodarstvom za porezno pravo posebno je važan poduzetnički odnos između članova obitelji i njihovo sudjelovanje u zajedničkim poslovima koji rezultiraju ostvarenjem dobiti. Naime, dok se za gospodarske odnose osoba koje međusobno nisu u rodbinskim i obiteljskim vezama načelno pretpostavlja da ti odnosi počivaju na međusobnom interesu materijalne prirode,

smatra se da tako nije uvijek i kad se radi o gospodarskim odnosima između članova obitelji.

U pravnim je sustavima suvremenih zemalja, u pravilu, zabranjeno "porezno ignorirati sudionike u poduzetničkim odnosima samo zbog njihovih međusobnih obiteljskih odnosa."⁴ Poduzetnički se odnosi između članova obitelji, prema tome, ne smiju tretirati drugačije od isto takvih odnosa među trećim osobama.

Stoga, da se članovima obitelji koji sudjeluju u zajedničkim poduzetničkim pothvatima dobit ne bi kumulirala, nego bi se mogli koristiti pravom na podjelu dobiti, a time i smanjiti i porezno opterećenje, njihovi odnosi u tim pothvatima moraju biti gospodarski usporredivi s odnosima između trećih osoba.

I u tom su području moguće razlike u poreznoj intervenciji između raznih država. U kojoj će mjeri, na koji način i kakvim instrumentima neka država urediti porezne obveze članova obitelji, ovisi, prije svega, o ustavnim odredbama te države, a zatim o njezinom obiteljskom i trgovačkom zakonodavstvu. Porezno pak pravo samo akceptira prihvaćena rješenja koja se u navedenim pravnim područjima odnose na obitelj i sukladno njima utvrđuje porezne obveze njezinih članova.

III.

Naše je treće pitanje: Na koji način država instrumentima fiskalne politike ulazi u sferu obitelji, ponajprije onih s djecom, da bi što ravnomjernije raspodijelila dohodak?

Prije svega, instrumenti uz čiju pomoć država financijski izravnavala porezni teret između zajednice više pojedinaca, tj. obitelji i pojedinaca koji žive izvan obitelji, tj. samaca, jesu - uz poreze, porezne olakšice i oslobođenja iz područja porezne politike - još i javni troškovi odnosno rashodi, posebno transferni rashodi iz područja proračunske (budžetske) politike.

Dok, s jedne strane, poreznom politikom smanjuje teret javnih davanja (poreza) koje bi morala snositi obitelj kada država ne bi intervenirala, s druge strane proračunskom politi-

³ Prema Tipke, Klaus, *op.cit.*, str. 381.

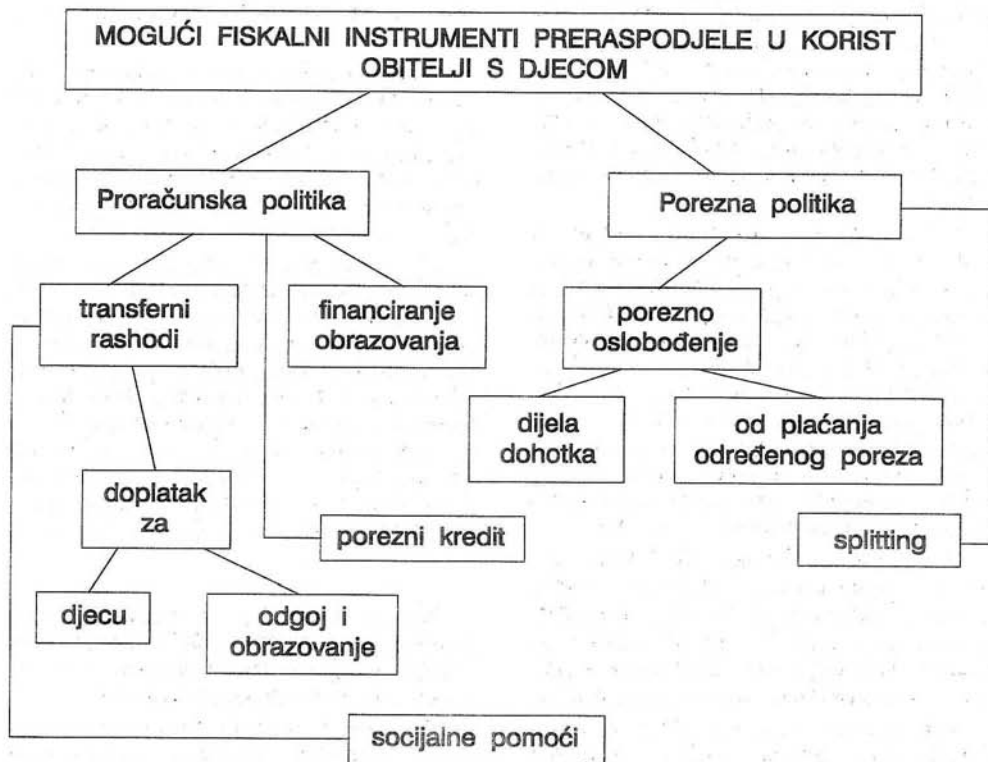
⁴ Hennerkes-Hagen, Brun-Schiffer, Jan, Peters J., Claus: *Unternehmens-Steuerrechts* (R. Oldenbourg Verlag, München, 1993, str. 221).

kom povećava se njezina gospodarska snaga. Učinak zajedničkog djelovanja jedne i druge politike dovodi do veće pravednosti u raspodjeli javnog tereta.

Koji sve instrumenti proračunske politike i porezne politike mogu pojedinoj državi stati na raspolaganju, pokazuje nam ovaj grafički prikaz:

roditelju kao pomoć za odgoj i obrazovanje djeteta odnosno djece.

Zanimljiv institut, porezni kredit, koristi se u nekim zemljama umjesto oslobađanja dijela dohotka od oporezivanja kao mjera iz područja porezne politike. Tim institutom država za određen iznos umanjuje porezni dug, a ne poreznu osnovicu. Iznos za koji država smanji



U proračunskoj politici država se u najvećoj mjeri koristi transfernim rashodima.

Transferni su rashodi novčana davanja države privatnom sektoru (domaćinstvima) i poduzećima (subvencije) iz proračuna ili iz odgovarajućeg fonda bez obveze da oni za to državi dadu materijalnu ili neku drugu protučinidbu. Prema tome, transfernim rashodima država ne plaća ni proizvode ni usluge kojima zadovoljava svoje potrebe, nego ih daje bez naknade, ona ih, dakle, daruje.

Najznačajniji oblik transfernih rashoda je doplatka koji država isplaćuje bilo obiteljima s djecom (dječji doplatka), bilo samohranom

porezni dug jest porezni kredit. Uvijek kad je porezni dug manji od iznosa poreznog kredita porezni obveznik ima pravo na isplatu određenog iznosa iz državnog proračuna (tzv. negativni porez), što je mjera proračunske politike.

Osim tih oblika transfera postoji još i čitav niz drugih, kao što su pomoći obiteljima s djecom ako roditelji nisu zaposleni, subvencioniranja državnih stanova kojima se koriste obitelji s djecom, itd.

Nadalje, neke države, među njima i Hrvatska, sudjeluju u financiranju obrazovanja, što je jedna od mjera koja, osim drugim ciljevima,

služi i pravednijoj raspodjeli dohotka. Time što država preuzima najveći dio troškova obrazovanja djeca iz siromašnijih obitelji imaju jednake mogućnosti stjecati znanje kao i djeca koja potječu iz bogatijih obitelji. Takva jednakost, bez sumnje, pridonosi i političkoj stabilnosti određene zemlje. Siromašnije obitelji ne trebaju imati kompleks zapostavljenosti i neprivilegiranosti. Time što im država pruža jednake mogućnosti za obrazovanjem one imaju osnove za nadu "da će i njihova djeca postići socijalni uspon".⁵

Kada je riječ o pomoći države obiteljima, posebno onima s djecom, ona se može ostvariti i mjerama porezne politike. Jedna je od njih oslobođenje bilo dijela dohotka od oporezivanja, bilo obveze plaćanja određenog poreza, a druga je poznata pod nazivom "splitting".

Oslobođenje dijela dohotka od oporezivanja opravdava se načelom da se porez odmjerava i plaća prema gospodarskoj snazi. Međutim, u oporezivu gospodarsku snagu ne ubraja se određeni iznos koji je jednak za sve obveznike, a poznat je pod nazivom egzistencijski minimum. Činjenica da različiti porezni obveznici ostvaruju jednako velik dohodak ne mora nužno imati za posljedicu i njihovu jednaku gospodarsku snagu. Tako je, na primjer, gospodarska snaga članova obitelji s djecom manja od one u obitelji bez djece, a još je manja od gospodarske snage pojedinaca koji nemaju obitelj.

Ova se mjera porezne politike opravdava time da se minimum potreban za egzistenciju obveznika ne može i ne smije oporezivati jer bi time ta egzistencija bila dovedena u pitanje. Prema tome, dio se dohotka koji je utvrđen kao minimum za egzistenciju (a on najčešće odgovara iznosu socijalne pomoći) ne oporezuje.

Oslobođenje od plaćanja određenog ili samo dijela poreza najčešće se odnosi na porez na nasljedstva i darove. Bračni partneri i njihovi potomci te usvojena djeca, a pod određenim uvjetima i srodnici drugog nasljednog reda, u najvećem su broju suvremenih po-

reznih sustava oslobođeni plaćanja tog poreza.⁶

Takva mjera porezne politike opravdava se time da ostavitelji ili darovatelji nisu štedjeli i ograničavali svoju potrošnju da bi svoju imovinu predali državi, nego zato da bi materijalno osigurali svoje potomstvo ili su, barem, materijalno pomogli.

Ovisno o tome kakav je tretman izvanbračne zajednice u određenom pravnom sustavu, uređen je i institut oslobađanja od plaćanja poreza na nasljedstvo i darove članova te zajednice.

"Splitting" je, također, jedna od mjera financijskog izravnavanja poreznog tereta koja se primjenjuje pri oporezivanju dohotka obitelji. U skladu s njom oporezivi se dohodak obitelji najprije dijeli, bilo na sve članove obitelji (potpuni splitting), bilo samo na bračne partnere (djelomični splitting), a zatim se tako dobiveni dijelovi dohotka smatraju poreznom osnovicom i oporezuju svaki za sebe. Na taj se način, uz primjenu progresivne stope (kakva je uobičajena pri oporezivanju dohotka), koja je utoliko niža ukoliko je niža porezna osnovica, porezno opterećenje članova obitelji smanjuje.⁷

Iz sljedećeg grafičkog prikaza vidi se u čemu je prednost oporezivanja primjenom "splittinga" u usporedbi s individualnim i kumulativnim oporezivanjem dohodaka bračnih partnera.

U primjerima opisanima u tablici stope poreza na dohodak kreću se od 20% do 80%.

U primjeru I. oporezuje se pojedinac, bez obzira na to je li u braku ili je samac (individualno oporezivanje). Njegova će porezna obveza iznositi 10 novčanih jedinica (20% od 50).

U primjeru II. a) i b) dohodak obitelji oporezuje se kumulativno. Primjenom te metode oporezivanja taj će isti pojedinac, ako živi u braku s partnerom čiji je dohodak jednak njegovom (50 novčanih jedinica), morati, u ime obiteljskog poreznog duga, platiti porez u

⁵ Stiglitz, E. Joseph-Schonfelder, Bruno: *Finanzwissenschaft* (R. Oldenbourg Verlag, München, 1989), str. 387.

⁶ Vidi Jelčić, Barbara: Porez na nasljedstva i darove (U povodu izgradnje novog poreznog sustava Republike Hrvatske), *Financijska praksa*, 7-8/92., str. 423-455.

⁷ Jelčić, Barbara: *Porezni obveznik i porezna politika*, SN Liber, 1975.

MODELI OPOREZIVANJA S OBZIROM NA OBITELJSKO STANJE POREZNOG OBEVZNIKA

(% poreza na dohodak: - 50		20%
od 51	do 100	40%
od 101	do 150	60%
od 151	dalje	80%)

I. porezni obveznik = *pojedinaac* (individualno oporezivanje)

(dohodak = 50, porez = 10)

II. porezni obveznik = *obitelj* (kumulativno oporezivanje)

a)

M (dohodak = 50)

+

Ž (dohodak = 50)

dohodak = 100, porez = 40

b)

M (dohodak = 70)

+

Ž (dohodak = 0)

dohodak = 70, porez = 28

III. porezni obveznik = *obitelj* (djelomični "splitting"; dohodak se dijeli na 2)

a)

M (dohodak = 50)

+

Ž (dohodak = 70)

dohodak : 2 = 60, porez = 24

b)

M (dohodak = 1000)

+

Ž (dohodak = 0)

dohodak : 2 = 500, porez = 400

IV. porezni obveznik = *obitelj* (potpuni "splitting"; dohodak se dijeli s ukupnim brojem članova obitelji, npr. roditelji i dvoje djece).

M (dohodak = 50)

+

Ž (dohodak = 50)

+

D-1 (doh. = 0)

+

D-2 (doh. = 0)

dohodak : 4 = 25, porez = 0

M = muž, Ž = žena, D = dijete

iznosu 40 novčanih jedinica (40% od 100). Kao što se vidi, kumuliranjem dohotka bračnih partnera porezni se teret znatno povećava.

U primjeru II. b) jedan od bračnih partnera ostvaruje znatno viši dohodak (70) od pojedinca u primjeru II. a), i u braku je s osobom koja ne privređuje, dakle čiji je dohodak 0. Na ime poreznog duga obitelji platit će porez u iznosu 28 novčanih jedinica (40% od 70). Ova metoda oporezivanja ide u prilog obitelji u kojoj je jedan član (u pravilu je to žena) nezaposlen.

U primjerima III. a) i b) primjenjuje se oporezivanje obitelji djelomičnim "splittingom".

U primjeru III. a) dohodak bračnih partnera se zbraja i dijeli s 2. Jedan od partnera ostvaruje isti dohodak kao pojedinac iz primjera I. (50 novčanih jedinica), a drugi dohodak od 70 novčanih jedinica. Njihov porezni dug iznosi 24 novčane jedinice (40% od 60). Kad se ne bi primjenjivao djelomični "splitting", nego bi se morao platiti porez u iznosu od 10, a drugi u iznosu od 28 novčanih jedinica, dakle ukupno 28 novčanih jedinica.

U primjeru III. b) jedan od bračnih partnera zarađuje iznadprosječno visoki dohodak (1000 novčanih jedinica) i u braku je s osobom koja ne privređuje. Njegov se dohodak, kao zajednički, dijeli s 2 i na rezultat se primjenjuje odgovarajuća porezna stopa (80%), pa porezni dug iznosi 400 novčanih jedinica. Zahvaljujući "splittingu", njegova je porezna obveza dvostruko manja nego u uvjetima individualnog oporezivanja. Kao individualac bi, naime, platio 800 novčanih jedinica poreza (80% od 1000).

U primjeru IV. primjenjuje se oporezivanje obitelji potpunim "splittingom" time da se dohodak obaju bračnih partnera zbraja, a zatim dijeli s ukupnim brojem članova obitelji. Pod pretpostavkom da bračni partneri imaju dvoje djece, porezna obveza će iznositi 5 novčanih jedinica (20% od 25). U ovom je primjeru porezna obveza obitelji najmanja.

"Splitting" počiva na ideji da supruzi, živeći u braku, tvore, u pravilu, zajednicu stjecanja

dohotka i potrošnje, tj. da je obitelj osnovna socio-ekonomska jedinica ("basic socioeconomic unit"). Ili, "moglo bi se reći, supruzi privređuju u istom loncu ('pool') i iz tog lonca ('pool') i žive."⁸

"Splitting" se može primijeniti i na brak u kojem oba bračna partnera privređuju i na brak u kojem privređuje samo jedan bračni partner. Hoće li, prema tome, u primjeni "splittinga" biti izjednačeni brakovi u kojima privređuju oba bračna partnera s brakovima u kojima privređuje samo jedan od njih ovisi o poreznopravnom sustavu određene zemlje. Iako i nezaposleni partner (najčešće žena) svojim radom u domaćinstvu ostvaruje dohodak (tzv. "netržišni dohodak"), taj dohodak u suvremenim poreznim zakonodavstvima još nije izjednačen s "tržišnim dohotkom" partnera, tj. dohotkom koji se steče bilo kojim drugim radom, osim radom u domaćinstvu, pa se takav oblik "splittinga", u kojem se dohodak koji je ostvario samo jedan od bračnih partnera, u praksi ne primjenjuje.

Suprotno tome, taj se oblik "splittinga" iznimno primjenjuje ne samo kad jedan bračnih partnera ne zarađuje nego i kada više nije živ, dakle pri oporezivanju udovica ili udovaca. To je tzv. "splitting iz milosti", i on se, za razliku od tradicionalnog "splittinga", primjenjuje samo određeno vrijeme od početka udovištva.

Unatoč pogodnostima koje pruža, "splitting" kao metoda oporezivanja dohotka obitelji nije prihvaćen u svim suvremenim zemljama. Tako ga, na primjer, ne primjenjuju Australija, Austrija, skandinavske zemlje, itd. U Njemačkoj, pak, gdje se primjenjuje, osigurano je pravo izbora bračnih partnera između metode individualnog oporezivanja njihova dohotka i "splittinga".

Dohodak se obitelji može, dakle, porezno povoljnije tretirati, i time obitelji osigurati ravnopravniji udio u raspodjeli dohotka, primjenom "splittinga". Transfornim se davanjima taj dohodak može čak i povećati. Međutim, još privilegiraniji položaj, s obzirom na imovinu, može se osigurati i zajedničkim oporezivanjem imovine svih članova obitelji. Prednost koju obitelj može ostvariti na taj način je umanjeње porezne osnovice kod plaćanja po-

⁸ Tipke, Klaus, *op. cit.*, str. 389.

reza na imovinu, i to za osobne odbitke na koje ima pravo svaki od njezinih članova.

Takvo se zajedničko oporezivanje imovine članova obitelji može primijeniti samo ako žive u zajedničkom domaćinstvu.

Prema tome, državi za ostvarenje zadaće i cilja da što ravnomjernije raspodijeli dohodak stoji na raspolaganju čitav niz fiskalnih instrumenata. To su, u prvom redu, porezna oslobođenja (dijela dohotka, poreza na nasljedstvo i darove), zatim djelomični i potpuni "splitting" te zajedničko oporezivanje imovine članova obitelji. Osim toga tu su još transferni rashodi i neposredno sudjelovanje u financiranju obrazovanja, pa i drugih djelatnosti čije usluge osiguravaju obiteljima ravnopravni položaj u raspodjeli dohotka.

IV.

Kakav je položaj obitelji u fiskalnom sustavu Republike Hrvatske? U kojoj mjeri hrvatska država skrbi za obitelj, posebno onu brojniju, i kojim se instrumentima pri tome koristi?

Hrvatski Ustav, kao i gotovo svi suvremeni ustavi svijeta, stavlja obitelj pod osobitu zaštitu države (čl. 61: "Obitelj je pod osobitom zaštitom Republike").⁹

Time ona preuzima i obvezu da pružajući zaštitu, i to još osobitu, osigura obitelji što pravedniji položaj u poreznom i fiskalnom sustavu.

Ustavom je, također, određeno da se "pravni odnosi u braku, izvanbračnoj zajednici i obitelji uređuju zakonom" (čl. 61, st. 2).

Iako su Zakonom o braku i porodičnim odnosima¹⁰ imovinski odnosi između partnera bračne zajednice izjednačeni s odnosima partnera iz izvanbračne zajednice, ali samo one koja traje duže vrijeme, porezni položaj partnera iz bračne i izvanbračne zajednice nije identičan.

Tako se, na primjer, za uzdržavanog bilo kojeg od supruga (dakle, partnera iz bračne zajednice) priznaje pravo umanjenja porezne osnovice poreza na dohodak, a za partnera iz

izvanbračne zajednice to se pravo ne priznaje. Dakle, porezno pravo ne osigurava jednake pogodnosti za bračnu i izvanbračnu zajednicu.

Međutim, u nasljednom pravu Republike Hrvatske izjednačena su prava bračne s izvanbračnom djecom i prava roditelja koji su u braku s onima koji to nisu.¹¹

Sukladno tome, obje kategorije osoba, tj. bračna djeca i bračni roditelji, porezno su izjednačeni s izvanbračnom djecom i roditeljima izvan braka pri plaćanju poreza na nasljedstvo i darove (čl. 14 Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, *Narodne novine*, 117/93). Isto se tako kod poreza na dohodak priznaje osobni odbitak od porezne osnovice u jednakom iznosu na svako izdržavano dijete, bez obzira radi li se o bračnom ili izvanbračnom djetetu.

Fiskalni instrumenti kojima se Republika Hrvatska služi u izvršavanju svojih ustavnih obveza prema obitelji nalaze se u području porezne politike i u područjima proračuna. U području porezne politike to su osobni odbici od porezne osnovice i porezno oslobođenje kod poreza na nasljedstvo i darovanje. Na području proračunske politike to su subvencije za stanovanje i prehranu učenika i studenata.

Osim tih instrumenata, koji su fiskalne prirode, Republika se koristi i specifičnim instrumentom za pružanje materijalne pomoći obitelji s djecom. To je Republički fond mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske. To je jedan od tzv. "društvenih fondova", tj. parafiskalnih organizacija koje u skladu s načelom "afektacije prihoda" (namijenjenosti prihoda) i načela na kojima djeluju rizične organizacije, zadovoljava određene javne potrebe. Premda je osnovni zadatak Fonda osigurati svojim osiguranicima starosne i invalidske mirovine, u njegovoj je nadležnosti i da upravlja sredstvima i poslovima u svezi s prikupljanjem i raspodjelom sredstava za pomoć obiteljima s djecom (dječji doplatak).¹²

Grafički prikazano, obitelji s djecom i bez djece uživaju u fiskalnom sustavu Republike Hrvatske ova prava:

⁹ *Narodne novine*, 56/90.

¹⁰ Prečišćeni tekst, *Narodne novine*, 51/89, 59/90.

¹¹ Čl. 23. Zakona o nasljeđivanju (prečišćeni tekst *Službeni list SFRJ*, 42/65, 44/65, ispr., i *Narodne novine*, 47/78).

¹² Vidi Šimović, Jure u: *Financijsko pravo - posebni dio*, (Birotehnika, Zagreb, 1994, str. 168).

PRAVA OBITELJI U FISKALNOM I PARAFISKALNOM SUSTAVU

Fiskalni sustav

Područje državnih prihoda
(porezna politika)

Područje državnih troškova
(proračunska politika)

Oporezivanje dohotka

Financiranje obrazovanja

porezne olakšice:

pravo na osobne odubitke

Subvencije

- uzdržavani partner 30%

za stanovanje i prehranu
učenika i studenata

- djeca

1. dijete 10%

2. dijete 20%

3. dijete i svako daljnje 10%

Oporezivanje nasljedstva i darova

porezna oslobođenja

- bračni partner

(i bivši bračni partner dok
uređuje imovinske odnose)

- djeca (bračna i izvanbračna)

- roditelji

- unuci (ako su s ostaviteljem ili
darodavcem živjeli u zajedničkom
poljoprivrednom domaćinstvu u
trenutku smrti ili darovanja)

Parafiskalni sustav

(Republički fond mirovinskog
i invalidskog osiguranja)

doplatak za djecu

(korisnici: djeca čiji su roditelji u radnom odnosu ili su u
pravima izjednačeni s osobama u radnom odnosu)

Sve opisane mjere fiskalne i parafiskalne politike koriste se, prije svega, u cilju pravednosti u oporezivanju i snošenju javnih tereta. Etički imperativ suvremene demokratske države jest, naime, što ravnomjernije rasporediti javni teret na sve članove društva.

O ulozi i učincima tih mjera na nekim drugim područjima, kao što je, na primjer, područje populacijske politike, danas se raspravlja sve manje. U tržišno orijentiranim državama, a takve dominiraju, fiskalne mjere, a osobito porezi, moraju biti neutralne prema gospodarskim i drugim odlukama građana. U tržišnim je gospodarskim sustavima tržište, a ne mjere države, glavni regulator ljudskih akcija i odluka. Stoga je paternalistička uloga države sve manje prihvatljiva.

Usporavanje porasta broja stanovnika (od donedavnih 2.1% na današnjih 1.6%), posebno u razvijenijim zemljama, sve je više prouzročeno nastojanjem i odlukom žene da bude zaposlena i da stekne viši stupanj obrazovanja, a ne na prvom mjestu siromaštvom i gospodarskim razlozima. Pogodnosti u oporezivanju zajedno s transfernim davanjima (dječji doplat, pomoć za odgoj i obrazovanje djece), koje

država pruža obiteljima s djecom, doduše povećavaju njihov dohodak i olakšavaju zadovoljavanje njihovih potreba. Međutim, unatoč tome te mjere, same po sebi, nisu i ne mogu biti dovoljan poticaj za donošenje odluke za rađanjem, ni za povećanjem broja djece u obitelji. Činom rađanja djece ne dovodi se, naime, u pitanje samo materijalna osnova, stupanj blagostanja i dohodak obitelji, nego i zaposlenje žene za najmanje nekoliko godina, a možda i njezina karijera.

Stoga se intervencije države u područje obitelji fiskalnim i parafiskalnim mjerama mogu ocijeniti pozitivno, ali samo kao izraz njezina nastojanja da bude pravna država u kojoj se poštuje načelo pravednosti i ravnomjernosti.

Suprotno tome neprihvatljiva bi bila i ne bi se mogla pozitivno ocijeniti nastojanja države kojima bi ona, radi ostvarenja "viših" ciljeva, pokušala upravljati i najintimnijom sferom života svojih građana, u koju svakako spadaju odluke o stupanju ili nestupanju u brak, o rađanju ili nerađanju djece, o njihovom broju, itd.

Summary

POSITION OF FAMILY IN THE FISCAL SYSTEM

Olivera Lončarić-Horvat

One of the consequences of a family life, with or without children, is a changed capacity to pay taxes. If the number of supported family members is greater, the family income available for taxes is smaller.

The very fact offers some justification for the government to penetrate, in fiscal terms, the most intimate sphere of a man's life, i.e. his family. The goal of its intervention is to reduce the public burden, i.e. tax for taxpayers whose income is decreased because of the family support obligations.

The measures that the government uses are different tax deduction and tax shelters in the field of tax policy, and subsidies and transfer expenditures, in the field of budget policy.

Intervention is positively evaluated whenever it is governed by the wish to justly and equally distribute the public burden. It cannot be justified, however, if directed to accomplishing some population policy goals.