

POREZNI IZDACI: TEORIJSKI PREGLED

mr. sc. Vjekoslav BRATIĆ
Institut za javne financije, Zagreb

Pregledni članak*
UDK 336.5(497.5)
JEL E62

Sažetak

Porezni izdaci čest su instrument kojim država nastoji postići određene ekonomske i socijalne učinke. No zbog sve većeg broja i obujma poreznih izdataka, njihova su pravilna uporaba, kvalitetno administriranje i evidencija postali velik izazov za porezne vlasti i cijelu državu.

U članku se razmatraju i objašnjavaju najrazličitiji oblici poreznih izdataka poput poreznih povlastica (olakšica), poreznih umanjjenja, poreznih odbitaka, poreznih izuzeća ili posebnih stopa poreza te načini njihova definiranja i izračuna.

Ključni problemi u analizi su nepostojanje jedinstvene definicije i metodologije izračuna što na koncu onemogućava usporedbu poreznih izdataka među zemljama.

Ključne riječi: porezni izdaci, povlastice, umanjjenja, izuzeća

1. Uvod

Dio cjelokupne fiskalne aktivnosti neke zemlje može ostati nezabilježen jer je skriven u obliku (ne)namjerno ispuštenih proračunskih prihoda ili se, pak, ne prikazuje jasno kao javna potrošnja. Takve aktivnosti u najširem smislu jesu *porezni izdaci* (*tax expenditures, outlay tax*).¹ Te aktivnosti mogu biti sadržane u brojnim oblicima, od poreznih izuzeća, olakšica, oslobođenja i umanjjenja porezne osnovice ili obveze plaćanja poreza.

* Primljeno (*Received*): 9.5.2006.
Prihvaćeno (*Accepted*): 2.6.2006.

¹ Sukladno poreznoj klasifikaciji OECD-a te MMF-a, porezima se osim klasičnih oblika smatraju i carine, doprinosi za socijalno osiguranje koje plaćaju poslodavci (doprinosi na plaće), posloprimci (doprinosi iz plaća) i samozaposleni obrtnici (za zdravstveno, mirovinsko...). No tako širok obuhvat nije primijenjen u ovome istraživanju.

Porezni izdaci su instrument kojim se država služi kako bi njima “pogodovala” određenim skupinama ili kategorijama poreznih obveznika (sektorima, poduzećima ili pojedincima) te potaknula određene gospodarske aktivnosti, grane ili djelatnosti. Pritom država svjesno pristaje na smanjivanje svojih prihoda. Isti bi se učinak postigao da država ubere poreze po svim osnovama, a kasnije s rashodne strane proračuna dodjeljuje izravne subvencije, samo što je taj način neusporedivo transparentniji. Zbog toga se i porezni izdaci smatraju neizravnim subvencijama koje se ostvaruju preko prihodne strane proračuna, za razliku od izravnih subvencija koje se ostvaruju preko rashodne strane proračuna.

“Cilj poreznih izdataka u sferi javne politike je osiguranje koristi kvalificiranim pojedincima ili tijelima ili podržavanje određenih aktivnosti. Cilj im također može biti poboljšanje porezne pravičnosti ili uklanjanje nesavršenosti u drugim dijelovima porezne strukture. Ista skupina ciljeva (na primjer, financijska pomoć porodicama) može biti postignuta ili putem direktne potrošnje ili putem poreznih odricanja ili izuzetaka. Kako bi se utvrdilo da određena porezna mjera stvara ‘porezni izdatak’ prvenstveno je neophodno uspostaviti ‘normalnu’ poreznu strukturu od koje se ta mjera razlikuje i odvaja. Također, je predmetom rasprave koja će se metodologija koristiti za mjerenje utjecaja poreznog izdatka, pošto određeni porezni izdaci mogu imati drugačiji utjecaj na direktno trošenje, uzimajući u obzir i rezultirajuće promjene ponašanja poreznih obveznika” (OECD, 2004; Allen i Tommasi, 2004:60).

No porezni izdaci imaju i svoja negativna obilježja te ponajprije narušavaju neutralnost poreznog sustava. Neutralni porezni sustav podrazumijeva široku poreznu osnovicu, bez poreznih izdataka i s ujednačenim sustavom oporezivanja. Porezni sustav posebice treba biti neutralan kada se povećavaju proračunski prihodi (više u OECD, 2001b). Kada država odluči poštovati neutralnost poreznog sustava, tada treba izbjegavati korištenje poreznih izdataka (OECD, 2001a). Nadalje, za sve uključene u proces oporezivanja (i porezne vlasti i porezne obveznike) optimalno je da svi porezi budu što jednostavniji za ubiranje, time i najjeftiniji za poreznu upravu koja ih ubire, dok je za porezne obveznike važno da nisu presloženi kako bi ih razumjeli.

Porezni izdaci imaju i brojne druge negativne strane: poskupljuju administriranje poreznih vlasti, smanjuju transparentnost poreznoga sustava, ali i sustava javnih financija u cjelini jer često nisu podložni istom sustavu interne kontrole i zakonskih ovlasti kao ostale vrste izdataka, najčešće se uvode bez potpunog razumijevanja i analize troškova i koristi njihovih mogućih učinaka, što izravno utječe na smanjenje prihoda državnih blagajni te često narušavaju neko od načela oporezivanja (načelo jednakosti, pravednosti, izdašnosti, učinkovitosti, stabilnosti ili efikasnosti). Zbog sve većeg broja i obujma najrazličitijih oblika poreznih izdataka njihova pravilna uporaba, kvalitetno administriranje i evidencija postali su velik izazov. To je osobito velik problem u zemljama koje ih ne bilježe sustavno, u kojima se ne prijavljuju takvi gubici državnih prihoda ili gdje analiza troškova i koristi programa poreznih izdataka nije napravljena zbog nepostojanja točnih izvješća o poreznim izdacima (Polackova, Valenduc i Swift, 2004:XI).

2. O poreznim izdacima općenito

Definicija poreznih izdataka

Jedinstvena i sveobuhvatna definicija poreznih izdataka ne postoji.

Za potrebe ovog istraživanja porezne smo izdatke definirali kao svaku stavku u postojećim poreznim oblicima koja znači gubitak prihoda državnog proračuna zato što umanjuje poreznu osnovicu ili poreznu obvezu. Time dio prihoda uopće ne ulazi u proces obračuna odgovarajućega poreznog oblika. Takvim isključivanjem određene stavke iz porezne osnovice gube se prihodi državne riznice te takva stavka čini porezni rashod (izdatak).

Čitatelji, međutim, moraju biti svjesni da postoje i brojne druge definicije. Razni porezni propisi brojnih država, posebice propisi u sustavu poreza na dohodak i dobit, sadržavaju posebne pogodnosti (često nazivane poreznom pomoći, poticajima ili subvencijama), koje odskakuju od uobičajene porezne strukture i uvedene su da bi pogodovale određenoj industriji, djelatnosti ili kategoriji obveznika. Pojam kojim se katkad označava taj "postupak trošenja" jest *porezni izdatak*.

Poreznim se izdacima mogu smatrati i svi porezni poticaji koje država uvodi kao alternativu izravnoj državnoj potrošnji radi postizanja određenih gospodarskih i političkih ciljeva. Jednako se tako uvođenje određenih promjena u porezni sustav u obliku olakšica, oslobođenja, odbitaka od porezne obveze i poreznih izuzeća naziva poreznim izdatkom. Porezni su izdaci svako porezno izuzeće, isključenje, odbitak, olakšica, odbitak od porezne obveze, povlaštena porezna stopa, smanjenje porezne obveze, financijska sredstva ili instrumenti kojima se smanjuje iznos poreznih prihoda koji bi inače država ubrala u svoju blagajnu (State of Illinois, 1998:1).

Prema definiciji OECD-a, kojom se koristila i Svjetska banka (Polackova, Valenduc i Swift, 2004), porezni su izdaci u najširem smislu ustupci (olakšice) koji izlaze izvan obuhvata poreznih pravila (*tax norm*) ili poreznih mjerila (polazišta).² Porezna pravila obuhvaćaju strukturu poreznih stopa, odbitke prisilne naplate, stavke za olakšanje porezne administracije te međunarodne fiskalne (financijske) obveze (OECD, 1996:9). Drugim riječima, poreznim se izdacima smatraju "sve stavke koje čine izgubljeni prihod radi preferencijskih odredbi porezne strukture", čija je izričita svrha postizanje određenih ekonomskih ili društvenih ciljeva.

U praksi se porezna pravila i porezni sustavi u pojedinim zemljama različito definiraju, što i te kako otežava njihovu usporedbu. Kako ne postoji jedinstvena definicija poreznih izdataka, tako ne postoji ni široko prihvaćena metodologija njihova izračuna. Prema najvećem broju korištenih metodologija, poreznim se izdacima smatraju sve stavke koje su zapravo određene devijacije (promjene) postojećeg odredišnog poreznog sustava. Tipično, takva se "iskrivljenja" (devijacije) pojavljuju u obliku izuzeća (kada je prihod posebne grupe obveznika izuzet iz porezne osnovice), odbitaka od porezne osnovice (kada se za određene troškove ili iznose umanjuje osnovica), smanjenih stopa, popusta, odbitaka od poreza ili umanjenja osnovice (kada određena kategorija obveznika ili poslova-

² Na sličan način porezne izdatke definira i kanadsko Ministarstvo financija. Više na: http://www.fin.gc.ca/taxexp/2001/taxexp01_1e.html#_Toc519392242 i http://www.fin.gc.ca/taxexp/1999/taxexp_99_1e.html#Expenditure

nja ima korist od smanjenja normalne porezne stope), olakšice, te odgode plaćanja poreza (kada se rok za plaćanje poreza odgađa bez kamate ili kazne). No zbog tako širokog obuhvata pretpostavlja se da će se na popisu poreznih izdataka naći i neke stavke koje to zapravo i nisu. Stoga je za kvalitetnu i točnu analizu poreznih izdataka nužno dati što je moguće više informacija o devijacijama (ustupcima i promjenama) od osnovnoga poreznog sustava (Government of Canada, 2004:60).

Istraživanja poreznih izdataka i izvještavanje o njima

Prva istraživanja poreznih izdataka krajem 1960-ih godina počeli su provoditi Njemačka i SAD. Slijedile su ih Austrija, Kanada, Španjolska i Velika Britanija krajem 1970-ih (OECD, 1996:10).

Načini, vrijeme i metodologija izvještavanja o poreznim izdacima i njihove veze i odnosi s proračunskim procesom uvelike se razlikuju među zemljama. Primjerice, u sedam od 14 zemalja OECD-a koje objavljuju izvješća o programima poreznih izdataka (Austrija, Belgija, Francuska, Njemačka, Portugal, Španjolska i SAD) tijela izvršne vlasti, najčešće ministarstva financija, imaju zakonsku obvezu izvještavanja o poreznim izdacima. Osim Njemačke i Italije, u kojima se ta izvješća objavljuju periodično svake dvije godine, u ostalih pet zemalja objavljuju se godišnje. U zemljama poput Australije, Belgije, Finske, Francuske, Portugala i Španjolske izvješća o poreznim izdacima sastavni su dio godišnjeg proračunskog procesa. Austrija i Njemačka objavljuju detaljna izvješća o državnim subvencijama, koristeći se širim konceptom subvencija koji obuhvaća sve oblike državne pomoći bilo putem izravne državne potrošnje za te namjene, bilo putem poreznih izdataka. U drugim zemljama izvješća o poreznim izdacima uglavnom nisu dio proračunskog procesa te se objavljuju kao pojedinačni neovisni dokumenti. Iako se u SAD-u izvješće o poreznim izdacima objavljuje u sklopu državnog proračuna, izvješće nije integrirano u proračunski proces (Polackova, Valenduc i Swift, 2004:212). Vlada SAD-a jedanput u godini objavljuje izvješće o poreznim izdacima u sklopu proračunskog procesa u Kongresu. Na primjer vladin Odjel za energiju izvještava o poreznim izdacima koji utječu na energetska industriju, dajući informacije o glavnim korisnicima (proizvođačima prirodnog plina i etanola) te procjenama ukupnih troškova tih izdataka. Čak i neke od država SAD-a, poput Kalifornije, Massachusettsa ili New Yorka, zahtijevaju da se u prijedlogu proračuna nalaze porezni izdaci i izvješća o njihovim ukupnim iznosima, i to tako da su svi porezni izdaci poredani prema vrsti poreza na koje se pojedini porezni izdatak odnosi.

Za ilustraciju donosimo pristup poreznim izdacima u Francuskoj.

Većina razvijenih zemalja uvela je empirijski sustav izvještavanja o poreznim izdacima te o visini i vrstama ukupnih poreznih izdataka. To je složen posao koji je dodatno otežan ako ne postoje detaljne analize, baze podataka i iscrpna izvješća o programima poreznih izdataka. Čak i kada takva izvješća postoje, često nisu odgovarajuća niti su dovoljno detaljna, što je često u zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama. Sustavi izvještavanja o poreznim kretanjima (a time i o poreznim izdacima) obično su sastavni dio ukupnog fiskalnog sustava zemlje, čime se želi postići što učinkovitija raspodjela proračunskih sredstava te povećati transparentnost cjelokupnog sustava javnih financija. Neke

zemlje analiziraju i troškove i ekonomske učinke uvođenja pojedinih poreznih izdataka, dok neke porezne izdatke analiziraju tijekom proračunskog procesa, čime oni bivaju podvrgnuti detaljnoj analizi poput izravnih državnih rashoda.

Prilog 1. Porezni izdaci u Francuskoj

Izvješće o poreznim izdacima u Francuskoj objavljuje se od 1980. godine, a obuhvaća sve poreze središnje države. Porezi se klasificiraju na tri načina: (i) na osnovi ekonomske prirode poreza; (ii) na osnovi glavne svrhe poreznog izdatka (ekonomski razvoj, štednja, regionalna ili sektorska podrška, stambena ili socijalna politika) i (iii) prema kategoriji korisnika (kućanstva, poduzeća ili oboje).

U svakom slučaju, utvrđuje se izravni korisnik poreznog izdatka i ne pokušava se utvrditi način prebacivanja poreznog opterećenja. Koristi se službena definicija poreznog izdatka: "Poreznim se izdatkom može smatrati svaki propis ili regulativa koji predviđaju gubitak državnih prihoda te s tim povezano smanjenje poreznog opterećenja obveznika u usporedbi s opterećenjem koje bi imao u slučaju primjene uobičajenih poreznih pravila, tj. osnovnih načela francuskog poreznog zakona."

Temeljni porezni izdaci u Francuskoj obuhvaćaju:

- smanjenje poreza radi "obiteljske kvote"; ono uzima u obzir broj umirovljenika koji žive bez prihoda,
- izuzetke od poreza na dohodak umirovljenika veterana, kamate na određene oblike štednje, određene socijalne doprinose itd.,
- olakšice za nemoćne i invalide,
- dodatne standardne odbitke za određene poslovne troškove,
- smanjenje troškova za određene veće kućne popravke,
- popuste za određene dividende i prihod od kamata,
- zajedničku proporcionalnu poreznu stopu za obiteljska gospodarstva,
- razne izuzetke i specijalne olakšice za poreze za trgovačka društva,
- specijalne aranžmane za porez na dodanu vrijednost, te
- izuzetke ili smanjene stope od internih poreza na potrošnju goriva za određene brodove, avione, kućno grijanje itd.

Izvor: OECD (1996)

Izvješća o poreznim izdacima obično sadržavaju sedam glavnih elemenata: opis poreznih pravila i poreznih osnovica, opis oporezivih jedinica, raspored poreznih stopa i poreznog razdoblja te procjenu iznosa poreznih izdataka za posljednjih sedam godina. Osim tih, takva izvješća trebala bi sadržavati svrhu i zakonodavnu osnovu postojanja poreznih izdataka.

Problemi u analizi poreznih izdataka. Analiza poreznih izdataka nije laka ni jednostavna zbog brojnih problema, od njihova definiranja, obuhvata, nedostataka opsežnih analiza i izvješća te načina klasificiranja. Primjerice, sam pojam i obuhvat poreznog izdatka razlikuje se od zemlje do zemlje. U *Kanadi* on obuhvaća odbitke za mirovinske doprinose i doprinose za registrirane programe umirovljeničke štednje, odbitke od porezne obve-

ze za humanitarne donacije te poticaje za tvrtke koje investiraju u istraživanje i razvoj.³ Čitatelju se nastoji dati što veći broj informacija i izračuna pojedinih izdataka, bez kontroverzi i rasprava o definiciji i obuhvatu poreznih izdataka. Svako odstupanje od usko definirane porezne strukture analizirano je u izvješću. Pritom se samom čitatelju omogućuje do odlučiti je li određeni porezni ustupak porezni izdatak ili nije. Izvješća imaju dva dijela. U prvom su nabrojene sve stavke koje se mogu smatrati poreznim izdacima u sklopu široke (i katkad nerealne) definicije. Drugi pak sadržava sva ostala odstupanja u poreznom sustavu koja se nazivaju memorandumskim stavkama. Kanada je, dakle, preuzela što širi mogući pristup i način izvještavanja o poreznim izdacima te je ujedno porezne izdatke uključila u proces revizije i kontrole proračuna.

U *Velikoj Britaniji* porezni se ustupci analiziraju u sklopu tri kategorije: 1. strukturnih olakšica, 2. poreznih izdataka koji sadržavaju porezne ustupke što se smatraju alternativom izravnoj potrošnji, te 3. poreznih olakšica koje sadržavaju elemente prvih dviju kategorija – i strukturnih olakšica i poreznih izdataka, kao i onih koje se ne mogu eksplicitno svrstati ni u jednu od te dvije skupine. Rade se izvješća o svim poreznim ustupcima, a čitatelju je dan smjer i način kako bi svaki ustupak klasificirao na odgovarajući način. U *SAD-u* je metoda izvještavanja o poreznim izdacima složenija zbog usporedbe poreznih izdataka s dvije različite porezne strukture: normalnom i tzv. strukturom referentnih zakona (*reference law*).⁴ No tim se izračunima zasad nećemo detaljnije baviti.

Analizu poreznih izdataka opterećuju i drugi problemi, poput nedostatka opsežnih analiza i izvješća o poreznim izdacima, što je upravo u suprotnosti s *Kodeksom o fiskalnoj transparentnosti MMF-a* (Kesner-Škreb, 2001) i jednim od osnovnih ciljeva kojima mora težiti svaka izvršna vlast, a to su iscrpno i detaljno planiranje i analiza rashodne strane državnih financija. U takvim situacijama teško je, čak i nemoguće, procijeniti troškove, učinkovitost i utjecaj pojedinih poreznih izdataka. Još je teže procijeniti koliko bi se porezni izdaci mogli racionalizirati i učinkovitije raspodijeliti nego dosad, a sve kako bi se pojačao cjelokupni sustav javnih financija i lakše ostvario što veći broj ekonomskih i društvenih ciljeva (Polackova, Valenduc i Swift, 2004:XI). Dodatni je problem to što podaci o poreznim izdacima različitih zemalja nisu usporedivi, bilo zbog različitih poreznih sustava, različitih definicija i obuhvata poreznih izdataka ili zbog nepostojanja jedinstvene definicije polazišnog poreznog sustava. Pri definiranju poreznih izdataka javljaju se i drugi praktični problemi poput definiranja referentne (polazišne, osnovne) porezne strukture i određenja koje se iznimke od te strukture mogu smatrati poreznim izdatkom (ibid).

Zaključimo, ozbiljnija istraživanja poreznih izdataka u razvijenim zemljama počinju od 1970-ih godina. Pokazalo se kako su ključni problemi u tim istraživanjima i njihovoj usporedbi vezani za nepostojanje jedinstvene definicije, obuhvata i međunarodnog obrasca za izradu izvješća o poreznim izdacima. To je osnovni razlog zašto se načini klasifikacije, vrijeme i metodologija izvještavanja o poreznim izdacima i njihove veze i odnosi s proračunskim procesom u pojedinim zemljama uvelike razlikuju.

³ <http://www.fin.gc.ca/fin-eng.html>

⁴ Više na: http://www.fin.gc.ca/taxexp/2001/taxexp01_1e.html#_Toc519392242

Uobičajene vrste poreznih izdataka

Porezni se izdaci dijele na one koji umanjuju poreznu osnovicu i one koji umanjuju obvezu plaćanja poreza. Za porez na dohodak, npr. za odbitke od oporezivog dohotka, umanjuje se oporezivi dohodak, dok su odbici od poreza umanjenja dospelog poreza.

Pokatkad je vrlo teško odrediti kojoj skupini odnosno podskupini pripada određena vrsta poreznih izdataka. Jednako tako, katkad se gotovo isti izdaci mogu svrstati u različite vrste poreznih izdataka. No bez obzira na takvu situaciju i različitost poreznih sustava, porezni izdaci najčešće poprimaju različite oblike poput poreznih povlastica (olakšica), poreznih umanjenja, poreznih odbitaka, poreznih izuzeća ili posebnih stopa poreza.⁵

Sada na primjeru poreza na dohodak i dobit ukratko objasnimo osnovne postavke i odbitaka od porezne osnovice i odbitaka od porezne obveze.

A. Odbici od porezne osnovice odnosno oporezivog dohotka ili dobiti

Kategorije *poreznih odbitaka* razlikuju se od zemlje do zemlje. Uz nepromijenjena ostala obilježja poreznog sustava, odbici umanjuju teret poreznog obveznika za umnožak granične porezne stope i visine odbitka. Njihova je vrijednost, dakle, upravo proporcionalna graničnoj poreznoj stopi poreznog obveznika.

- *Porezne povlastice ili olakšice (tax preferences, tax reliefs, tax deferrals)* posebni su odbici od dohotka/dobiti koji su podvrgnuti uobičajenom porezu na dohodak/dobit. U tu skupinu pripadaju npr. viši amortizacijski odbitak (*depletion allowance*) odnosno olakšica na temelju iscrpljenja, ubrzana amortizacija (*accelerated depreciation*), viši nematerijalni troškovi bušenja (*intangible drilling costs*) i dobrotvorni prilozi.
- *Porezni odbici ili porezna umanjenja (tax deductions, tax allowances)* iznosi su odbijeni od dohotka podvrgnutog oporezivanju (umanjenja dohotka) kako bi se utvrdio oporezivi dohodak u sustavima oporezivanja dohotka fizičkih osoba. Najpoznatiji su troškovi obrazovanja, doprinosi mirovinskim fondovima, dobrotvorni prilozi, premije životnog osiguranja, kamate na stambene kredite, izdaci za zdravstvene i stomatološke troškove, porezi plaćeni drugim razinama vlasti i gubici radi nesretnog slučaja ili krađe.

Porezni zakoni poznaju i tzv. *standardnu poreznu olakšicu (standard tax relief)*. To je olakšica koja nije vezana za stvarne rashode što ih je imao porezni obveznik, a na koje on općenito ima pravo zbog nekih posebnih okolnosti (bračnog stanja, uzdržavanja osobe, dobi, zdravstvenog osiguranja, izvora dohotka). U nekim sustavima standardna se porezna olakšica odbija od poreza.

Postoje i *osobna porezna izuzeća (odbici)* ili izuzeća za članove obitelji koji se uobičajeno temelje na broju članova obitelji. Nakon što se utvrdi visina oporezivog dohotka kao bruto – dohodak umanjen za odbitke i izuzeća, na njegov se iznos primjenjuju granične porezne stope da bi se dobio iznos porezne obveze. Većina sustava poreza na dohodak dopušta odbitak osobnih izuzeća smatrajući da se tako osigurava izuzeće minimalnog dohotka koji služi za preživljavanje obitelji od poreza.

⁵ Više o različitim vrstama poreznih izdataka vidjeti u: Arbutina i Ott (1999).

Osim toga, visina osobnog odbitka uvelike utječe na progresivnost poreznog sustava. Čak i sustav s proporcionalnom graničnom poreznom stopom uz priznavanje osobnog odbitka postaje progresivan (više u Kesner-Škreb i sur., 2001:176). Kao i odbici (s kojima se često miješaju i isprepliću pa je njihovo razlikovanje često otežano ili su pak te dvije stavke često sinonimi), i izuzeća smanjuju porezni teret za umnožak granične porezne stope i visine izuzeća. Tako je njihova vrijednost također proporcionalna graničnoj poreznoj stopi poreznog obveznika.

Porezna olakšica koja uzima u obzir osobne okolnosti poput dodatnih odgovornosti poreznih obveznika koji su u braku, obveznika s djecom ili obveznika s drugim zavisnim srodnicima (osobne porezne olakšice), obično se ostvaruje odbitkom standardiziranog iznosa od dohotka pri izračunu iznosa koji će biti oporezovan.

Nestandardna umanjjenja (*allowances*) također mogu biti dana po osnovi različitih troškova za premije životnog osiguranja, doprinose za mirovinske fondove itd. Umanjenja te vrste katkad se nazivaju osobnim umanjnjima (*personal allowances*).

- *Posebne (najčešće snižene) stope poreza propisanog za određene oporezive vrijednosti* kao što su snižena stopa poreza propisanoga za kapitalne dobitke u usporedbi s oporezivanjem redovitog dohotka i *porezni praznik (tax holiday)*.
- *Porezna izuzeća (tax exemptions)*. Porezni propisi često sadržavaju određena izuzeća za osobe, stavke ili transakcije koje bi inače bile oporezovane. Izuzeća se najčešće daju zbog socijalnih i gospodarskih razloga, no ne uvijek. Fizička osoba može, primjerice, biti izuzeta od poreza na dohodak (u smislu olakšice) zbog niskog dohotka ili se može dopustiti osnovno izuzeće određenoga nepromjenjivog iznosa pri izračunu obveze poreza na dohodak tako da porezni obveznik koji ne prelazi porezni prag (razina dohotka/dobiti koja je povod za primjenu poreza) bude oslobođen plaćanja poreza na dohodak/dobit (više u Arbutina i Ott, 1999:132, 343).
- *Izuzeća (isključenja) iz dohotka/dobiti (tax exclusions)*. Izuzeća su dohodak koji je izuzet iz izračuna bruto-dohotka odnosno koji nije uključen u njega (umanjenje porezne osnovnice, slično poreznim umanjnjima/odbicima), za razliku od odbitaka odnosno iznosa koji moraju biti prikazani unutar bruto-dohotka, ali se mogu odbiti pri izračunu oporezivog dohotka.
- *Porezni poticaji (tax incentives)*. To su vrlo popularni poticaji u sustavu poreza na dohodak koji se odnose na znanstvena istraživanja i razvoj eksperimentalnih programa ili regionalni poticaji za investicije koji pridonose rastu zapošljavanja i produktivnosti.

B. Odbici od porezne obveze

Nakon što se odredi obveza poreza na dohodak (granična porezna stopa pomnožena oporezivim dohotkom), porezna se obveza dodatno može umanjiti za određeni fiksni iznos koji se naziva odbitkom od porezne obveze (*tax credit*). On se obično odnosi na davanje olakšice kućanstvima s niskim dohotkom ili s većim brojem djece.

Razni odbici od iznosa poreza mogućnost su odbitka od dospjelog poreza ili izravnog računanja umanjenja u iznos dospjelog poreza. Odbitak od poreza alternativna je metoda davanja porezne olakšice (*tax relief*) po osnovi osobnih prilika poreznog obveznika.

- U nekim su poreznim zakonodavstvima osobna izuzeća zamijenjena odbicima od porezne obveze. Primjerice, takva je praksa bila u Mađarskoj od 1995. godine. Na taj se način povećava pravednost poreznog sustava jer odbici od porezne obveze umanjuju porezni teret za isti nominalni iznos za sve porezne obveznike, bez obzira na graničnu poreznu stopu.

Zaključimo, porezni se izdaci dijele na one koji umanjuju poreznu osnovicu (dohodak) i one koji umanjuju obvezu plaćanja poreza. Katkad je vrlo teško odrediti i razgraničiti kojoj skupini odnosno podskupini pripada određena vrsta poreznih izdataka.

Kako na porezne izdatke gledaju različiti autori?

Kako bismo predočili samo određene dvojbe unutar istraživanja poreznih izdataka, prikazat ćemo neke definicije poznatih autora i organizacija.

OECD (1996) i Sandford (2000)

Sandford je (2000) preuzeo najčešće primjenjivanu definiciju OECD-a (1996) te razlikuje ovih pet kategorija poreznih izdataka:

1. *izuzeća (exemptions)* – dohodak izuzet od porezne osnovice (uključujući i specijalne oblike izuzeća),
2. *odbitke (allowances)* – iznosi odbijeni od bruto-dohotka kako bi se dobio oporezivi dohodak,
3. *odbitke od porezne obveze (credits)*. Odbitak od poreza koji ne može premašiti iznos poreza od kojega je odbijen (ili od kojega se može odbiti) zovemo utrošivim (*wastable*), a odbitak plaćenog poreza koji može biti isplaćen obvezniku do iznosa što ga premašuje porez od kojega je odbijen (ili od kojega se može odbiti) zovemo neutrošivim odbitkom plaćenog poreza (*non-wastable*),
4. *olakšice koje se odnose na snižene porezne stope (rate reliefs)* – smanjena porezna stopa vrijedi za razred poreznih obveznika ili djelatnosti,
5. *porezne odgode (tax deferrals)* – olakšica je u obliku dopuštene odgode u plaćenom porezu. Troškovi državnoj riznici jednaki su kamatama koje trebaju biti plaćene na iznos odgode za razdoblje u kojemu vrijedi odgoda.

Rosen (1999)

Rosen (1999:371-381) razlikuje izuzeća i umanjenja u sustavu oporezivanja dohotka.

1. *Izuzeća*. Dohodak izuzet iz porezne osnovice. Iznosi se prilagođavaju inflaciji te prestaju vrijediti za obveznike koji ostvaruju dohodak iznad određene razine. Na izuzeća se može gledati kao na metodu davanja poreznih olakšica obiteljima s niskim dohotkom. Što je izuzeće veće, to veći mora biti bruto-dohodak prije nego što nastane porezna obveza.

2. *Odbici*. Porezni obveznik može izabrati odbitak koji minimizira njegovu poreznu obvezu.

Odbici po stavkama oduzimanja su za specifične izdatke navedene u zakonu. Porezni obveznik u prijavi mora navesti svaku stavku posebno i biti sposoban dokazati (barem načelno) da su izdaci učinjeni. U odbitke po stavkama ubrajaju se nenadoknađeni izdaci za liječenje koji prelaze 7,5% prilagođenog bruto-dohotka (PBD-a), državni i lokalni porezi na dohodak i imovinu, troškovi kamata (neka su plaćanja kamata odbitna, a neka nisu) i dobrotvorni doprinosi.

Odbitak od porezne osnovice prema odbicima od poreza jest smanjenje porezne obveze (a ne oporezivog dohotka) i stoga je njegova vrijednost neovisna o graničnoj poreznoj stopi poreznog obveznika (što je granična stopa viša, veća je vrijednost odbitka danoga dolarskog iznosa).

Standardni odbitak je fiksni iznos koji je na raspolaganju svim poreznim obveznicima i on se svake godine prilagođava inflaciji.

Lista poreznih rashoda sadrži u SAD-u više od 100 stavaka.

Musgrave & Musgrave (1993)

Musgrave i Musgrave (1993:374) obrađuju pojmove poreznih izdataka, izuzeća i umanjjenja. Prema njima, dohodak iz svih izvora, osim onih koji se izuzimaju, određuje ukupni dohodak koji obuhvaća i nadnice, kamate, dividende, rente, dohotke od autorskih prava, profite od poslovanja izvan korporacija itd. Iz te svote odbijaju se određene *korekcije dohotka* kako bi se došlo do korigiranog bruto-dohotka (KBD). Tako utvrđeni KBD umanjuje se za dopušteni iznos *osobnih izuzeća* (fiksni iznos po poreznom obvezniku). Od ostatka se određuje daljnji iznos neoporezivog dohotka, koji se naziva *standardni odbitak* i koji se korigira za inflaciju). Umjesto da zahtijevaju taj iznos, porezni obveznici mogu izabrati utvrđivanje poreznih odbitaka po stavkama (kamate na hipotekarni kredit, određeni državni i lokalni porezi, dobrotvorni prilozi, visoki medicinski troškovi, gubici prouzročeni nesretnim slučajevima itd.). Utvrđivanjem odbitaka po stavkama najčešće se koriste obveznici čiji odbici prelaze iznose standardnih odbitaka odnosno oni obveznici s višim dohotkom. Tako je visina neoporezivog dohotka jednaka izuzecima i odbicima (standardnim ili utvrđenim po stavkama).

No neki se oblici prirasta poput imputiranih dohodaka jednostavno ne pojavljuju, a ostali su izuzeti iz KBD-a. Ključne stavke u grupi izuzetih jesu izuzeće kamata, nerealizirane dobiti (realizirane dobiti nisu potpuno uključene u poreznu osnovicu), uštede, mirovinska osiguranja i transferna primanja (socijalna skrb, potpore veteranima, stipendije).

Izraz *porezni rashod* upotrebljava se zato što je neuspjeh u ubiranju prihoda, nastao zbog gubitaka u osnovici oporezivog dohotka, zapravo jednak iznosu koji bi se dobio kad bi se prikupio porez, a onda taj iznos ponovno isplatio poreznom obvezniku kako bi on ostao u jednakom položaju. Porezne povlastice ili porezni rashodi rezultiraju nepotpunom definicijom oporezivog dohotka i tako slabe jednakost poreza na dohodak u horizontalnome i vertikalnom smislu. Posebne se olakšice daju obveznicima s niskim dohotkom putem određenih odbitaka (odbitak poreza za zarađeni dohodak koji daje olakšicu primatelju dohotka koji uzdržava člana obitelji i odbitak poreza za dječju skrb koji

daje olakšicu poreznim obveznicima s niskim dohotkom i uzdržavanim članom/članovima obitelji).

Brümmerhoff (2000)

Brümmerhoff (2000) smatra kako “porezne izdatke zapravo gotovo i nije moguće obuhvatiti na zadovoljavajući način. Porezni izdaci mogu nastati promjenama porezne osnovice, porezne stope ili odbicima od poreznog duga. Porezne povlastice mogu, nadalje, biti konačne ili mogu poprimiti oblik odgode poreza, pa se u tom slučaju porezne povlastice mogu obuhvatiti samo posredno, putem učinka kamatne stope ili učinka porezne stope na ukupni porezni dug. Uvijek se mora riješiti i pitanje referentne veličine na osnovi koje se daju povlastice, olakšice ili oslobođenja. Referentna veličina sadrži bitne elemente definicije porezne osnovice i porezne stope. Ta se veličina često prilikom prvotnog donošenja zakona, kod kasnijih izmjena, odnosno u sadašnjosti teško može odvojiti od odredbi o izdacima”.

Jednako tako “posebni izdaci koji se mogu izuzeti od ukupnog iznosa primanja su određeni izdaci utvrđeni zakonom, koji nisu niti poslovni izdaci niti troškovi nastali u vezi s ostvarenjem primanja”. Općenito je riječ o izdacima za podmirenje životnih potreba, za koje se dopušta odbitak od porezne osnovice radi ostvarenja različitih ciljeva. Skup posebnih izdataka sadržava davanja za uzdržavanja rastavljenih supružnika ili supružnika koji trajno žive razdvojeni kada to zahtijeva davatelj uz suglasnost primatelja (tzv. ograničena realna dioba, uz postavljenu granicu), rente i trajna opterećenja koja se temelje na posebnim obvezama, a koje nisu u ekonomskoj vezi s primanjima, izdaci za osiguranje (doprinosi za privatno i obvezno zdravstveno osiguranje, osiguranje od posljedica nesretnog slučaja, mirovinsko osiguranje, osiguranje za slučaj nezaposlenosti te osiguranje u slučaju jamstva, kao i doprinosi za stambenu štednju koji se mogu odbiti do polovice iznosa), crkveni porez, troškovi poreznih savjeta, rashodi za poslovno obrazovanje ili daljnje obrazovanje u novom zvanju – i za bračnog druga također, rashodi za potpore dane za znanost, Crkvu te za općedruštvene koristi, kao i doprinosi i prilozi političkim strankama.

Ukratko možemo reći kako se i različiti autori koji su istraživali porezne izdatke slažu u ocjeni kako ne postoji jedinstvena definicija i obuhvat poreznih izdataka. Većina njih porezne izdatke (definiciju i obuhvat) prilagođuju poreznim sustavima koje istražuju. Posebnosti određenog poreznog sustava određuju vrste, način i obuhvat poreznih izdataka.

Argumenti za i protiv uvođenja poreznih izdataka

Prilikom uvođenja poreznih izdataka vlada mora biti svjesna njihovih pozitivnih i negativnih učinaka.

Pozitivni učinci poreznih izdataka

- Potiču sudjelovanje privatnog sektora u ekonomskim i socijalnim programima u kojima je ključna uloga države.
- Daju prednost donošenju odluka u privatnome, a ne u javnom sektoru.
- Smanjuju potrebu državnog nadzora i kontrole takve potrošnje.

Negativni učinci poreznih izdataka

- *Jalovost.* Porezni izdaci često nisu dovoljni da bi se potaknula nedovoljno razvijena ekonomija ili da bi oni bili protuteža drugim domaćim, ali i stranim poreznim povlasticama.
- *Neučinkovitost.* Zbog favoriziranja određenih sektora ili projekata porezni izdaci gube na učinkovitosti, čime se mijenja relativna profitabilnost projekata te smanjuje vrijednost ukupnih investicija. Oni dovode u neravnotežan položaj različite vrste poreznih obveznika, gospodarske grane ili sektore, destimuliraju dodatne aktivnosti te sam porezni režim postaje regresivniji (Polackova, Valenduc i Swift (2004:5)). Brojne vrste poreznih izdataka više pogoduju različitim interesnim skupinama nego što su potrebe za njima stvarne i realne.⁶ Jednom uvedeni porezni izdatak rijetko se kontrolira, a još rjeđe ukida. Zato porezni izdaci trebaju biti uključeni u godišnji proračun te moraju biti podvrgnuti i iscrpnoj analizi kakvu prolaze izravni državni rashodi u sklopu državnog proračuna.
- *Nepраведnost (nejednakost).*⁷ Često su regresivni i dovode do horizontalne i okomite nejednakosti. Horizontalna se nejednakost pojavljuje kada porezni izdaci omogućuju da osobe s jednakim dohocima i troškovima plaćaju različite iznose poreza ovisno o vrsti posla u kojoj djeluju (odnosno o tome postoje li porezne subvencije za tu vrsta posla ili ne).⁸ Okomite nejednakosti, pak, postoje kada svi porezni obveznici nemaju jednaku mogućnost korištenja umanjenja poreza koje zahtijeva minimum potrošnje. Čak i kada porezni obveznici s nižim izdacima ostvaruju to pravo, oni imaju manje porezne koristi (koristi od poreznih izdataka veće su što je veći stupanj oporezivog dohotka). To znači da neproporcionalno veće koristi od poreznih izdataka imaju obveznici iz viših dohodovnih razreda. Na taj način se narušava vertikalna jednakost i porezni sustav postaje manje progresivan.
- Problem je i to što programi nepovratnih poreznih izdataka lišavaju upravo najsiromašnije skupine u društvu (one koji nisu porezni obveznici) mogućnosti iskorištavanja takvih koristi od poreznih izdataka (više u World Bank, 2003:1).

Drugi negativni učinci

- Gubitak proračunskih prihoda (koji bi mogli biti iskorišteni za financiranje izravnih državnih rashoda i snižavanje porezne osnovice, što ograničava mogućnosti smanjenja poreznih stopa).
- Omogućivanje vladi da neograničeno troši, što onda rezultira otežanom procjenom poreznih prihoda.

⁶ Primjerice, porezni ustupci (olakšice) dani poslodavcima koji zapošljavaju nekvalificirane radnike mogu iskorištiti poslodavci koji bi čak i bez takvih olakšica zaposlili upravo tu vrstu radnika.

⁷ Nejednakost u programima poreznih izdataka najbolje je vidljiva ako usporedimo efektivnu poreznu stopu (primjerice, udio stvarno plaćenog poreza u ukupno ostvarenom dohotku). Ukupno ostvareni dohodak iznos je dohotka dobivenog povrata poreza uvećan za dohodak koji je isključen iz plaćanja poreza na dohodak, protuvrijednosti oporezivog dohotka i raznih osobnih izuzeća i odbitaka.

⁸ Primjer toga su odbici od porezne obveze za plaćanje školarina, od kojih koristi imaju samo oni porezni obveznici koji plaćaju naknade za školovanje.

- Dodatno povećanje kompleksnosti poreznih zakona, čime se povećavaju troškovi njihova provođenja i omogućuje lobiranje i iskorištavanje države za ostvarivanje dodatnih renti.
- Neshvatljivo pretjerana veličina države.
- Povećanje regresivnosti poreznog sustava.

Zbog navedenih čimbenika nužno je uvesti kvalitetno upravljanje i kontrolu programa poreznih izdataka. Ako se želi povećati učinkovitost, pravednost i efikasnost poreznog sustava, nužno je povećavati stupanj i kvalitetu upravljanja programima poreznih izdataka. Upravo je to glavni razlog zašto su mnoge zemlje OECD-a povećale kontrolu poreznih izdataka.

Vidljivo je da porezni izdaci imaju pozitivne, ali i negativne učinke. Upravo je zbog toga nužno voditi brigu o kvaliteti upravljanja i kontrole programa poreznih izdataka. Porezni izdaci smanjuju državne proračune, često nisu dio proračunskog sustava niti se kontroliraju i revidiraju njihovi iznosi, nije određena gornja granica njihovih troškova (te nisu predmet ugovora. To znači da su porezni izdaci podvrgnuti blažim ograničenjima nego izravni rashodi. Svi ti čimbenici vode zaključku kako su izravni rashodi jeftiniji, učinkovitiji i transparentniji instrument financiranja državnih rashoda.

3. Zaključak

Na kraju možemo reći kako se gotovo sve zemlje koriste poreznim izdacima koji im služe kako bi postigle određene učinke ekonomske i socijalne politike. No zbog sve većeg broja i obujma poreznih izdataka, njihova su pravilna uporaba, kvalitetno administriranje i evidencija postali velik izazov za porezne vlasti i cijelu državu. Naime, porezni izdaci nužno poskupljuju administriranje i smanjuju prihode državnih blagajni.

Jedinstvene i sveobuhvatne definicije poreznih izdataka nema. I različiti autori koji se bave tim temama slažu se u ocjeni kako ne postoji jedinstvena definicija i obuhvat poreznih izdataka. Većina njih definiciju i obuhvat prilagođuju poreznim sustavima koje istražuju. Posebnosti određenog poreznog sustava određuju vrste, način i obuhvat poreznih izdataka.

Za potrebe ovog istraživanja porezne izdatke definiramo kao svaku stavku u sklopu postojećih poreznih oblika koja je gubitak prihoda državnog proračuna zato što umanjuje poreznu osnovicu ili poreznu obvezu. Time dio prihoda uopće ne ulazi u proces obračuna odgovarajućega poreznog oblika. Takvim isključivanjem određene stavke iz porezne osnovice gube se prihodi državne riznice te takva stavka čini porezni rashod (izdatak). Ovo je istraživanje rađeno metodom izgubljenih prihoda odnosno rađen je *ex post* izračun gubitaka poreznih prihoda kojima se, uvodeći razne porezne izdatke, namjerno izložila jedna zemlja. Ne postoji jedinstveni obuhvat ni međunarodni obrazac za izradu izvješća o poreznim izdacima, pa se načini, vrijeme i metodologija izvještavanja o poreznim izdacima i njihove veze i odnosi s proračunskim procesom u pojedinim zemljama uvelike razlikuju.

Porezni se izdaci dijele na one koji umanjuju poreznu osnovicu i one koji umanjuju obvezu plaćanja poreza. Poprimaju najrazličitije oblike poput poreznih povlastica (ola-

kšica), poreznih umanjena, poreznih odbitaka, poreznih izuzeća ili posebnih stopa poreza. Porezni izdaci imaju svoje pozitivne, ali i negativne učinke. Upravo je stoga nužno pratiti kvalitetu upravljanja i kontrole programa poreznih izdataka. Porezni izdaci podvrgnuti su blažim ograničenjima od izravnih rashoda. Osim što smanjuju državne proračune, često nisu dio proračunskoga sustava niti se njihovi iznosi kontroliraju i revidiraju, pa nisu predmet ugovora. Svi ti čimbenici vode zaključku kako su izravni rashodi jeftiniji, učinkovitiji i transparentniji instrument financiranja državnih rashoda.

LITERATURA

Allen, R. i Tommasi, D., 2004. *Upravljanje javnim izdacima: priručnik za zemlje u tranziciji* [online]. Dostupno na: [www.finance.gov.mk/mk/brosuri/javni_sredstva/managing_public_expenditures_1.pdf].

Arbutina, H. i Ott, K. (prev.), 1999. *Porezni leksikon s višejezičnim rječnikom*. Zagreb: Institut za javne financije.

Bartlett, W., 2001. "The End of Tax Expenditures as We Know Them?" [online]. *IRET Policy Bulletin*, No. 84. Available from: [<http://www.heartland.org/pdf/80001m.pdf>].

Brümmerhoff, D., 2000. *Javne financije*. Zagreb: Mate.

Datta, L. and Grasso, G. P., 1998. *Evaluating Tax Expenditures: Tools and Techniques for Assessing Outcomes*, No. 79. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Government of Canada. *Tax Expenditures* [online]. Canada: Government of Canada, Department of Finance. Available from: [<http://www.fin.gc.ca/toce/1999/taxexpe.html>], [http://www.fin.gc.ca/taxexp/2001/taxexp01_1e.html#_Toc519392242] i [http://www.fin.gc.ca/taxexp/1999/taxexp99_1e.html#Expenditure].

Howard C., 1997. *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. New Jersey: Princeton University Press.

Kesner-Škreb, M. (prev.), 2001. "Kodeks fiskalne transparentnosti" [online]. *Newsletter*, br. 8. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/8.pdf>].

Kesner-Škreb, M. [et al.], 2001. "Progresivnost poreza na dohodak u Hrvatskoj u razdoblju od 1995. godine do 1999. godine". *Financijska teorija i praksa*, 25 (2), 139-260.

Messere K., 1993. *Tax Policy in OECD Countries: Choices & Conflicts*. Amsterdam: IBFD.

Musgrave, R. i Musgrave, P., 1993. *Javne financije u teoriji i praksi*. Zagreb: Institut za javne financije.

OECD, 1996. *Tax Expenditures – Recent Experiences*. Paris: OECD.

OECD, 2001a. *OECD Economic Studies: 2000-2001: New Zealand*. Paris: OECD.

OECD, 2001b. "Tax and the Economy: A Comparative Assessment of OECD Countries". *OECD Tax Policy Studies*, No. 6. Paris: OECD.

OECD, 2004. *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD.

Polackova, H. B., Valenduc, M. A. C. and Swift, L. Z., 2004. *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System, Lessons from Developed and Transition Economies*. Washington, D.C.: The World Bank.

Rosen, S. H., 1999. *Javne financije*. Zagreb: Institut za javne financije.

Sandford, C., 2000. *Why Tax Systems Differ: A Comparative Study of the Political Economy of Taxation*. Bath: Fiscal Publications.

State of Illinois, 1998. *Tax Expenditure Report* [online]. Available from: [<http://www.comptrollerconnect.ioc.state.il.us/ioc-pdf/98TaxExp.pdf>].

Surrey, S. S. and McDaniel, R. P., 1985a. *Tax Expenditures*. Cambridge, Mass.; London: Harvard University Press.

Surrey, S. S. and McDaniel R. P., 1985b. “International Aspects of Tax Expenditures: A Comparative Study”. *Series on International Taxation*, No. 5, Deventer: Kluwer Law: Taxation Publishers.

World Bank, 2003. “Why Worry About Tax Expenditures?” [online]. *The World Bank PREMnotes, Economic Policy*, No. 77. Available from: [<http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote77.pdf>].

Vjekoslav Bratić: Tax Expenditure: A Theoretical Review

Abstract

Tax expenditures are a common instrument that a government uses to try to achieve certain economic and social effects. But because of the ever increasing number and volume of tax expenditures, the proper use, quality administration and recording of them has become a major challenge to the tax authorities and the whole of the government.

The article considers and throws light on the various forms of tax expenditure such as tax privileges (reliefs), tax reductions, tax deductions, tax exemptions and special rates of tax and the way they are defined and calculated.

The key problems in the analysis are the lack of any single definition and methodology of calculation, which ultimately makes impossible any comparison of tax expenditure internationally.

Key words: tax expenditure, privileges, reductions, exemptions