

POREZNI IZDACI

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

Pojmovnik*
UDK 336.5
JEL E62

Osnovna funkcija svakog poreznog sustava jest ubiranje dovoljnih iznosa poreznih prihoda nužnih za financiranje državnih rashoda. Država se poreznim sustavom služi i za postizanje širokog spektra ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih ciljeva javne politike. U poreznom sustavu često se primjenjuju različite porezne mjere za postizanje takvih ciljeva. Jedna od takvih mjera su i porezni izdaci (*tax expenditures*). Općenito, porezni se izdaci odnose na porezne postupke kojima se smanjuju ili odbijaju iznosi poreza koje bi u suprotnome porezni obveznici bili dužni platiti. Drugim riječima, poreznim izdacima u najširem smislu smatraju se svi ustupci koji izlaze izvan okvira postojećih poreznih pravila ili poreznih mjera (OECD, 1996:9). Zbog takvih izuzeća dio prihoda uopće ne ulazi u proces obračuna odgovarajućega poreznog oblika te takva stavka čini porezni rashod (izdatak).

Primjena poreznih izdataka široka je i raznolika. U nekim zemljama njima se nastoji poduprijeti ekonomski razvoj ili potaknuti mirovinska štednja, ulaganja u istra-

živanja i razvoj ili darivanja u humanitarne svrhe. Fiskalna vlast njima često nastoji poticati ili, bolje rečeno, pogodovati razvoju neke gospodarske grane ili kategorije obveznika (sektora, poduzeća ili pojedinaca) ili pak nastoji potaknuti određene gospodarske aktivnosti i poželjna ponašanja. Oblik i obuhvat njihova korištenja usko je povezan s fiskalnom politikom države jer se država svjesno i namjerno odriče svojih poreznih prihoda kako bi zauzvrat postigla određene prethodno proklamirane ciljeve.

Porezni izdaci sastavni su dio različitih poreznih, a katkad i neporeznih zakona. Pojavljuju se u brojnim oblicima: kao porezna izuzeća (kada je prihod posebne grupe obveznika izuzet iz porezne osnovice), kao povlastice i olakšice, popusti, odbici (za određene troškove ili iznose), kao isključenja, poticaji, odgode plaćanja poreza (kada se rok za plaćanje poreza odgađa bez kamate ili kazne), kao povlaštene ili smanjenje porezne stope ili kao oslobođenja i umanjenja porezne osnovice ili obveze plaćanja poreza.¹ Najčešće se, no ne

* Prilježeno (*Received*): 2.6.2006.
Prihvaćeno (*Accepted*): 9.6.2006.

¹ Više o različitim vrstama poreznih izdataka vidjeti u Arbutina i Ott (1999).

i isključivo, uvode u sustavu oporezivanja dohotka i dobiti.

Kao primjer objasniti ćemo porezne izdatke u sustavu poreza na dohodak. Pretpostavimo da neka država želi subvencionirati plaće radnika s najnižim primanjima. Nekoliko je načina na koji to može učiniti. Prvo, zakonskim propisima može odrediti minimalnu plaću po satu koji je poslodavac dužan isplatiti radniku. Drugo, resorno ministarstvo može dati izravnu subvenciju za radnike koji ispunjavaju takve uvjete. Treće, dodatnu subvenciju za plaće takvih radnika administrativno može rješavati porezna vlast tako da smanji obvezu plaćanja poreza na dohodak za radnike s najmanjim primanjima. Neke države taj cilj u praksi postižu na sva tri načina. Prvo, propišu minimalni iznos plaće. Drugo, mnogi radnici s najnižim primanjima, osim plaće, ostvaruju i pravo na druge povlastice poput markica za hranu, socijalnu skrb ili naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Na kraju, porezni zakon često uvodi i odbitke od poreza na dohodak za radničke obitelji nižih ili skromnijih primanja.

Hrvatski porezni sustav poznaje porezne izdatke koji nastaju umanjnjem porezne osnovice ili umanjnjem obveze plaćanja poreza. Najčešći su i javnosti najpoznatiji izdaci u sustavu oporezivanja dohotka i dobiti. Primjerice, svi obveznici poreza na dohodak imaju pravo na osnovni osobni odbitak kao osnovno porezno izuzeće kojim se osigurava tzv. egzistencijalni minimum. Porezni obveznici imaju pravo i na dodatak osnovnom osobnom odbitku zbog posebnih okolnosti (bračnog stanja, uzdržavanih osoba, djece). U posljednje se vrijeme često koriste i umanjenja dohotka za premije životnog osiguranja, zdravstveno osiguranje i kamate za stambene kredite. U sustavu oporezivanja dobiti najčešći su poticaji. Postoje poticaji za zapošljavanje, istraživanje i razvoj te za školovanje i

stručno usavršavanje, kojima se umanjuje osnovica poreza na dobit. No osim njih postoje i poticaji za ulaganja kojima se umanjuje obveza plaćanja poreza na dobit.

Porezni izdaci nisu ni laka ni jeftina mjera, a često su izloženi i brojnim kritikama. Naime, osim što smanjuju porezne prihode, porezni izdaci povećavaju troškove poreznih vlasti, narušavaju neutralnost, smanjuju transparentnost i usložnjavaju porezni sustav, te se najčešće uvode bez analize troškova i koristi njihovih mogućih učinaka. Sve veći broj, obujam i iznosi najrazličitijih vrsta poreznih izdataka vode sve većoj potrebi njihove kontrole, praćenja i analize. Time se naglasak stavlja na porezne vlasti, ali i na kreatorne ekonomske politike koji odlučuju o poreznim izdacima. Kako bi se smanjile eventualne kritike zbog njihova uvođenja, nužno je da imaju točno određenu svrhu, da budu ciljano odabrani i utemeljeni na realnim potrebama te u skladu s proklamiranim državnim ekonomskim i socijalnim ciljevima.

LITERATURA

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

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

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

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].