

PROCJENA POREZNE EVAZIJE U HRVATSKOJ*

Sanja MADŽAREVIĆ-ŠUJSTER**

Svjetska banka, Ured u Hrvatskoj, Zagreb

UDK: 336.2.04(497.5)

Sažetak

Definicija sive ekonomije u ovom radu jest legalna gospodarska aktivnost koja nije prijavljena da bi se izbjeglo plaćanje poreza, čime porezni neplatiša povećava svoj osobni probitak. Porezna evazija ili porezna utaja nezakonit je način smanjenja poreznih obveza, primjerice, podcjenjivanjem ostvarenog dohotka ili iskazivanjem većih poslovnih odbitaka. Pri izbjegavanju poreza, pak, obveznik se samo koristi ponuđenim zakonskim mogućnostima za smanjenje svoje porezne obveze. Posljedica povećanja evazije jest erozija poreznih baza. Manjak prikupljenih prihoda rezultira deficitom koji je moguće financirati ili daljnjim povećanjem poreza, što u konačnici dodatno produbljuje veličinu sive ekonomije i sklonost evaziji, ili pak zaduživanjem, čime se povećava porezni teret budućih obveznika.

Stabilnost poreznog sustava važan je činitelj smanjenja porezne evazije. Tranzicijsko okružje, međutim, svojom dinamikom i nizom promjena u poreznome i gospodarskom sustavu negativno utječe na smanjenje porezne evazije. U uvjetima prilagođivanja poreznih sustava tržišnoj ekonomiji, širenja porezne osnovice, uvođenja novih poreza, ukidanja starih te mijenjanja poreznih stopa teško je donijeti pouzdane zaključke o visini porezne evazije. Zasebnom analizom evazije pojedinih izravnih i neizravnih poreza za razdoblje 1994-2000. godine dobivene su dvije procjene: donja procjena porezne evazije koja prati otprilike trend kretanja udjela neslužbenoga gospodarstva (NG-a) u BDP-u i kreće se oko 5,5% BDP-a; te gornja procjena, koja djelomično prati kretanje poreznog opterećenja, odnosno rastećenja, gospodarstva, te se znatnije smanjuje nakon 1998, sa smanjivanjem oporezivanja rada s oko 11 na 7,5% BDP-a u 2000.

* *Primljeno* (Received): 1. 11. 2001.

Prihvaćeno (Accepted): 31. 12. 2001

** Autorica zahvaljuje Stanku Zorici na statističkoj potpori u istraživanju. Svi su izraženi stavovi osobni i ne odražavaju nužno stav institucije u kojoj autorica radi.

Odluka o poduzimanju evazije u nestabilnom okruženju vrlo se lako donosi, dok za ireverzibilni proces, iako izgledan, poreznim neplatišama treba kritična masa pozitivnih reformi i relativno dugo vremensko razdoblje.

Ključne riječi: porezna evazija, izbjegavanje porezne obveze

1. Uvod

Pitanje porezne evazije ne prestaje biti dijelom dnevnopolitičkih rasprava. Ono je to aktualnije, što je stagnantni deficit državnog proračuna na razini oko 5,5 % BDP-a u 2000. i 2001. postao najvećom prijetnjom makroekonomskoj stabilnosti. Redistribucija dohotka koja rezultira iz porezne evazije, u dugom roku rezultira lošim vođenjem ekonomske i socijalne politike. Naime, država se, na primjer, može naći u situaciji plaćanja zajamčenih minimalnih mirovina (koje su trenutačno 70 % subvencionirane u odnosu prema uplaćenim minimalnim doprinosima) osobama koje su ostvarivale veće dohotke od rada “na crno” i danas imaju pozamašne štedne uloge u inozemstvu, ili pak plaćanja dječjih doplataka roditeljima koji su prijavljeni na minimalne plaće, a kojima se u gotovini isplaćuju plaće iznad utvrđenog cenzusa za dobivanje dječjeg doplatka. Zbog povećanih socijalnih izdataka država je prisiljena ili povećavati (obično) regresivne vrste poreza koje je teže izbjeći, ali relativno više opterećuju siromašnije stanovništvo, ili pak potražiti spas u novom zaduženju koje opterećuje buduće generacije obveznika. Dakle, porezni neplatiše prouzročuju veće siromaštvo današnjih i budućih “urednih” poreznih obveznika.

Predmet ovog istraživanja jest procjena veličine porezne evazije u Hrvatskoj od 1994. do 2000. Istraživanje počinje isticanjem razlike između porezne evazije i izbjegavanja poreza, te se navode tipični primjeri porezne evazije, kao i uobičajeni načini legalnog izbjegavanja porezne obveze. Neki čimbenici koji utječu na ponašanje poreznih obveznika jesu visina poreznog opterećenja, opterećenje zakonskom regulativom, kazne za pokušaj utaje poreza, organiziranost poreznih službi, vjerojatnost otkrivanja utaje, struktura javne potrošnje i kvaliteta javnih usluga, te opća svijest o potrebi plaćanja poreza.

U trećem poglavlju istraživanja procjenjuje se potencijalno prikupljen porez od nekih izravnih (porez i prirez na dohodak i doprinosi za socijalno osiguranje, te porez na dobit) i neizravnih poreza (porez na dodanu vrijednost, trošarine na duhan). Procjena je dana za razdoblje 1994-2000. u dvije razine - donjoj i gornjoj, a bazira se na podacima iz ankete o dohotku i potrošnji kućanstava, ankete o radnoj snazi te podacima Porezne uprave i Zavoda za platni promet. Autorica dodatno uvodi pretpostavke koje joj omogućuju otkrivanje raskola između prikupljenih poreza i potencijalno prikupljenih poreza. S obzirom na često mijenjanje porezne legislative, vremenska je usporedivost izračuna upitna iako trend donje granice porezne evazije prati trend kretanja procjene NG-a (Mikulić, 2001). To je, naravno, i logičan rezultat jer postoji visoka međusobna ovisnost tih dviju pojava.

Posljednje, zaključno poglavlje ukratko opisuje skupnu procjenu porezne evazije te pokušava pronaći objašnjenje takvog kretanja evazije. U zaključnom dijelu također se daju preporuke za ekonomsku politiku.

2. Pojam porezne evazije, mjere i pojavni oblici

2.1. Pojam evazije

Definicija sive ekonomije u ovom radu glasi: to je legalna gospodarska aktivnost koja nije prijavljena radi izbjegavanja plaćanja poreza, čime porezni neplatiša povećava svoj osobni probitak. Porezna evazija ili porezna utaja (engl. *tax evasion*) nezakonit je način smanjenja poreznih obveza, primjerice, podcjenjivanjem ostvarenog dohotka ili iskazivanjem većih poslovnih odbitaka. Valja razlikovati izbjegavanje poreza od porezne evazije. Izbjegavanje poreza (engl. *tax avoidance*) podrazumijeva sve dopuštene zakonske korake učinjene radi smanjenja ili potpunog ukidanja porezne obveze iskorištavanjem svih manjkavosti odnosno nedorečenosti zakona. Pri izbjegavanju poreza obveznik se, dakle, samo koristi mogućnostima što mu ih nudi država putem poreznih zakona, dok pri poreznoj evaziji on "uzima zakon u svoje ruke" i određuje koji je dio poreza dužan platiti državi prema vlastitom sustavu vrednovanja pravednosti.

U literaturi se rabi i izraz nepodmirivanje obveze (engl. *noncompliance*), koji je sličnog značenja kao i porezna evazija, a podrazumijeva namjerno ili nenamjerno izbjegavanje urednog plaćanja poreza. Teoretski modeli potrošnje pokazuju da se podmirivanje porezne obveze (engl. *tax compliance*) smanjuje s padom tekućeg dohotka, rastom inflacije i očekivanjem većeg dohotka u budućnosti.¹ Porezni bijeg (engl. *tax flight*) pojam je izbjegavanja poreza koji nastaje preregistracijom poduzeća u područjima s nižim poreznim opterećenjem ili pak u poreznim oazama, što je također legitiman čin obveznika, ali prema mišljenju šire javnosti prilično je nemoralan.

S obzirom na to da i izbjegavanje, i evazija, i bijeg poreza imaju slične ciljeve - smanjenje porezne obveze, i vođeni su istim ciljem - povećanjem vlastitog probitka, ekonomisti njihove učinke često analiziraju zajedno.

2.2. Mjerenje porezne evazije

Razlikujemo direktne i indirektne načine procjene porezne evazije. Porezna se evazija najčešće procjenjuje podrobnom kontrolom poreznih prijava (direktna metoda), ali je česta i procjena evazije putem njezinih makroekonomskih agregata, poreznih osnovica (indirektna metoda). Kontrola poreznih prijava zahtjevan je i skup postupak koji daje informacije o strukturi evazije u jednoj godini, ali ne daje informacije o njezinu vremenskom kretanju.

Najbolji način borbe protiv porezne evazije jest analiza poduzetnikovih motiva za rad u NG-u. Kao glavni uzroci evazije u literaturi se najčešće spominju² visina poreznog opterećenja (u najvećem broju istraživanja objašnjava čak 60-70 % NG-a),

¹ Fishlow i Friedman (1994) dokazuju da je podmirivanje porezne obveze funkcija odnosa tekućega i permanentnog dohotka, te da porezni obveznik prema tom omjeru održava optimalan odnos tekuće i buduće potrošnje. U trenutku iznenadnog smanjenja tekućeg dohotka (zbog inflacijskog udara ili recesije) porezni obveznik tek djelomično smanjuje tekuću potrošnju i poseže za novim financijskim izvorima ili odlučuje ne podmirivati svoje porezne obveze.

² Pomerehne i Hannemann (1995).

opterećenje zakonskom regulativom, kazne za pokušaj utaje poreza, organiziranost poreznih službi, vjerojatnost otkrivanja utaje, opća svijest o potrebi plaćanja poreza te struktura javne potrošnje i kvaliteta javnih usluga (zdravstvo, obrazovanje, socijalna sigurnost, pravna zaštita, infrastruktura). Ti se čimbenici pri mjerenju porezne evazije koriste tzv. metodom uzroka (indirektna metoda), pri čemu se regresijskim ocjenjivanjem utvrđuje značenje tih varijabli na kretanje NG-a, a time vezane i porezne evazije.

U većini istraživanja povećanje porezne evazije znatno korelira s povećanjem ukupnoga poreznog opterećenja, posebice poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje. Ostali čimbenici kao što su zakonodavna regulativa, administrativne prepreke, kredibilitet pravnog sustava i kvaliteta javnih usluga imaju također vrlo velik utjecaj na kretanje sive ekonomije i porezne utaje³. Posljedica povećanja evazije jest erozija poreznih baza. Manjak prikupljenih prihoda rezultira deficitom koji je moguće financirati daljnjim povećanjem poreza, što u konačnici dodatno produbljuje veličinu sive ekonomije i sklonost evaziji.

S obzirom na to da porezi utječu na odluke o raspodjeli rada i odmora poreznog obveznika, te stimuliraju ponudu rada na sivom ili neoporezivom tržištu, distorzija poreza na rad jedna je od najčešćih tema ekonomskih analiza. Što je razlika između ukupnih troškova rada i neto plaće veća, to je veći motiv za izbjegavanje ili evaziju poreza. Istraživanja pokazuju da čak ni veća porezna rasterećenja neće u kratkom roku voditi znatnijem smanjenju sive ekonomije, već će je eventualno stabilizirati. Rad u neslužbenom sektoru, osim visinom poreznog opterećenja dohotka, pozitivno korelira sa smanjenjem sati rada u službenom sektoru, ali negativno s visinom plaće u tom sektoru. Naime, smanjenje radnog vremena otvara mogućnost duljeg rada u NG-u jer u jednoj ekonomiji ne postoji ograničen broj sati rada. Prijevremeno umirovljenje, kao i rad na pola radnog vremena, imaju jednak učinak.

Kretanje evazije, osim toga, uvelike korelira i s gospodarskim rastom, kao i s promjenama razine životnog standarda stanovništva. U svim je istraživanjima obujma sive ekonomije (koja je zapravo baza porezne evazije) evidentno da je njezino kretanje obrnutog smjera od cikličnog kretanja formalnoga gospodarstva - u fazi recesije velikog je obujma, a u fazi ekonomskog oporavka gubi značenje zbog visokog rasta službenoga gospodarstva (SG-a). U fazi recesije ona je vrsta "socijalnog amortizera". Dovitljivost i fleksibilnost poreznih obveznika spram pojedinih vladinih mjera raste s padom njihova životnog standarda. Kako bi zadržali istu razinu kupovne moći, što je posebice karakteristično za visokopotrošačka društva kakvo je hrvatsko, porezni obveznici pribjegavaju raznim metodama izbjegavanja poreza. Bavljenje radom "na crno" ne smatraju baš svi⁴ sasvim negativnom pojavom i zbog drugih

³ Povećanje indeksa reguliranosti za 1% (od 1 do 5, gdje je 5 najreguliranije gospodarstvo) vodi čak 10-postotnom povećanju sive ekonomije (Schneider, 2000).

⁴ Prema neoklasičnoj teoriji NG odgovara na potražnju sitnih obrta i malih usluga, čime pridonosi dinamičnosti i poduzetničkom duhu u ekonomiji, te čak i povećanoj konkurentnosti. Usto, neka empirijska istraživanja pokazuju da se više od 50% dohotka zaradenoga u NG-u potroši u SG-u s pozitivnim učincima na prikupljene neizravne poreze i rast. Problem je to da je čak i uz pretpostavku o jednakoj razini produktivnosti dviju ekonomija u sektoru malih poduzetnika rast neslužbenog sektora ograničen.

razloga. Naime, rad u NG-u smatra se boljim izborom od pasivnosti na tržištu rada s obzirom na to da se i u tom sektoru stvara neka dodana vrijednost.

Međutim, poduzeća ili poduzetnici koji se uključe u NG kako bi izbjegli plaćanje poreza gube veze sa službenim izvorima financiranja, smanjuju kapitalnu intenzivnost svoje proizvodnje i posluju unutar mnogo kraćeg vremenskog razdoblja. Osim toga, zbog neprikupljenih poreza država je prisiljena smanjivati svoje dugoročne, uglavnom produktivne investicije na račun kratkoročnih manje produktivnih investicija poreznih neplatiša. Zbog tih učinaka dugoročna je stopa rasta manja od potencijalne.

2.3. Pojavni oblici porezne evazije

Porezna evazija u Republici Hrvatskoj pojavljuje se u različitim oblicima. U svezi s porezom na dohodak posljedica je rada "na crno" i plaćanja u gotovini ili u naturi, prijavljivanja na minimalnu plaću, a ostali se dio dohotka isplaćuje u gotovini, isplaćivanja plaća preko studentskog servisa i autorskih honorara zbog nižih stopa poreza i sl. Novi modeli izbjegavanja doprinosa obuhvaćaju i tzv. *fringe benefits* (dodatne naknade zaposlenima). Primjer je isplaćivanje udjela u dobiti poduzeća za članove upravnih odbora, pravo na besplatnu dodjelu dionica i sl., a na štetu isplaćivanja manjeg dohotka od nesamostalnog rada. Iako Zakon o porezu na dohodak iz 2000.⁵ proširuje definiciju dohotka od nesamostalnog rada na zbroj redovitog dohotka od rada, premija osiguranja, stipendija, mirovina te dohotka u naturi (davanje službenog automobila na korištenje u privatne svrhe, subvencioniranih kamata na stambene kredite, korištenje stambenog prostora besplatno ili ispod tržišne cijene), udio u dobiti za članove upravnih odbora smatra dohotkom od kapitala, koji ne podliježe plaćanju doprinosa.

Podatak koji u posljednje vrijeme signalizira porast izbjegavanja porezne obveze jesu naknade za izvršeni rad (podatak ZAP-a) koje osim autorskih honorara obuhvaćaju plaćanja preko studentskog servisa, otpremnine, dnevnice, naknade članovima upravnih odbora i sl. Sve su to oblici izbjegavanja poreza, a nalaze se na rubu porezne evazije ako su kompenzacija za redoviti potplaćeni rad. Njihova progresija upućuje na pokušaje gospodarstva ka fleksibilizaciji radnog zakonodavstva. Pitanje je, dakle, koliko su rigidno radno zakonodavstvo i visoki troškovi rada, osim plaća, pridonijeli većoj sklonosti poslodavaca prema tim oblicima dohotka.

Obveznici poreza na dobit često prikazuju veće materijalne troškove putem precijenjenih putnih naloga, izdanih računa bez ostvarene kupovine, isplaćivanja honorara za autorski rad ili obavljene usluge (istraživanje tržišta, administrativni poslovi i sl.), te na taj način smanjuju stavku dobiti. Legalno izbjegavanje poreza na dobit do 2001. provodilo se primjenom zaštitne kamate na reinvestiranu dobit u imovinu poduzeća, te primjenom ubrzanih stopa amortizacije. Nakon prihvatanja novog Zakona o porezu na dobit u 2001.⁶ legalno izbjegavanje poreza dodatno je dopušteno ulaganjem u kapitalnu imovinu poduzeća te novim zapošljavanjem.

⁵ NN 127/2000.

⁶ Ibid.

Evaziju poreza na promet nekretnina teško je izmjeriti jer ne postoje adekvatni, javnosti raspoloživi podaci. Međutim, podcjenjivanje vrijednosti cijene stambenoga ili poslovnog prostora u praksi je vrlo često.

Fiskalna izdašnost poreza na dodanu vrijednost proizlazi iz široke porezne baze tog poreza (mali broj izuzeća), mehanizma naplate koji znatno otežava poreznu evaziju, te gotovo jedinstvene, relativno visoke porezne stope. Koliko je zapravo samokontrola tog poreza koji se naplaćuje prema kreditnoj metodi uspjela smanjiti poreznu evaziju poreza na dobra i usluge od 1998? Iako je PDV donio određenu samokontrolu poreznih obveznika, tri godine nakon njegove primjene, gospodarstvo je već pronašlo načine njegova izbjegavanja. Neplaćanje PDV-a često je u sektoru usluga, u kojemu su sve transakcije uglavnom gotovinske, a trgovanje i poslovanje često je "van knjiga" i izvan sustava PDV-a. Uvođenjem nultih stopa, uz koje ostaje mogućnost povrata PDV-a na sve inputne stavke, ali ne postoji obveza plaćanja PDV-a, porezni obveznici pronalaze način kako svoje proizvode prikazati upravo proizvodima na nultom režimu. Nedovoljna zakonska specificiranost potpomaže takve postupke. U sferi trgovine često se za robu koja je u trgovini pribavljena bez računa na blagajni izdaju računi sa specifikacijom robe s nultog režima (npr. umjesto mineralne vode na računu će stajati da ste kupili kruh).

U svezi s ostalim vrstama neizravnih poreza primjeri evazije mogu se naći u neprijavlivanju ili podcjenjivanju uvozne vrijednosti roba i usluga ili pak u uvozu uz povlaštene carinske stope (slično kao s PDV-om). Dodatni primjer evazije u vanjskoj trgovini jest prodaja carinskih povlastica za, na primjer, automobile, te vraćanje fiktivnog izvoza na domaće "crno tržište". Najbolji je primjer fiktivni izvoz cigareta koje završe na domaćim tržnicama otvorenog tipa, čime se, između ostaloga, utajuje trošarina. Međutim, uz smanjenje opće razine carinskih stopa, potpisivanje novih ugovora o slobodnoj trgovini i smanjenje cijena na domaćem tržištu prihodi od carina, kao i njihova evazija, postaju zanemarive.

3. Procjena porezne evazije u Hrvatskoj za razdoblje 1994-2000.

Stabilnost poreznog sustava važan je činitelj smanjenja porezne evazije. Tranzicijsko okružje, međutim, svojom dinamikom i nizom promjena u poreznome i gospodarskom sustavu negativno utječe na smanjenje porezne evazije. Pojava sektora malih poduzeća, brz ulazak i izlazak s tržišta, neadekvatan pravni sustav koji se sporo prilagođava brzim tranzicijskim promjenama te niz institucionalnih reformi dovode do kratkoročnoga gubitka određenog iznosa javnih prihoda. U uvjetima prilagođavanja poreznih sustava tržišnoj ekonomiji, širenja porezne osnovice, uvođenja novih poreza, ukidanja starih te mijenjanja poreznih stopa teško je donijeti pouzdane zaključke o visini porezne evazije. Problem je to naglašeniji neusklađenošću statističkih praćenja makroekonomskih agregata, odnosno osnovica za naplatu pojedinih vrsta poreza.

Porezni sustav Hrvatske doživio je tijekom devedesetih niz reformi. Smanjivane stopa poreza na promet dobara i usluga, ukidanje poreza na promet sirovina i

kapitalnih dobara, pojednostavnjivanje prikupljanja carina smanjivanjem tarifnih brojeva i broja stopa⁷, te uvođenje trošarina i, konačno, 1998. poreza na dodanu vrijednost, obilježja su reformi neizravnih domaćih poreza. Reforma izravnih poreza počela je uvođenjem novog sustava oporezivanja dohodaka i dobiti 1994. (jedinstvenog poreza na dobit za sve rezidentne obveznike i poreza na dohodak s dvije stope), te mogućnošću uvođenja prireza od strane lokalnih uprava za financiranje vlastitih izdataka. Smanjivanje opterećenja doprinosima za socijalno osiguranje i ukidanje pojedinih doprinosa (za dječji doplatak i vodnog doprinosa 1998), utjecalo je na smanjivanje troška rada u promatranom razdoblju. Osnivanje Porezne uprave i Financijske policije početkom devedesetih svakako je pridonijelo snažnijoj financijskoj disciplini poreznih obveznika i uvođenju reda u državne financije.

U ovom istraživanju procjena porezne evazije dana je na temelju pojedinih vrsta izravnih i neizravnih poreznih prihoda. Valja spomenuti da se podaci o pojedinih vrstama zajedničkih poreza⁸ zbog vremenskog razmaka u prikupljanju poreza u pojedinim poreznim ispostavama, te obradi podataka u Zavodu za platni promet, često znatno razlikuju i podložni su retroaktivnim promjenama. Osim toga, podaci o ukupnim poreznim prihodima konsolidirane opće države za 2000. vlastita su procjena autora s obzirom na to da Ministarstvo financija nije objavilo ažurirane podatke za 2000. do trenutka pisanja ovog rada.

Kako bismo mogli pratiti kretanje pojedinih poreznih prihoda, potrebno je odrediti njihove makroekonomske osnovice. Korekcija broja zaposlenih (u simulaciji 2, pogl. 3.1) napravljena je na osnovi podataka iz ankete o radnoj snazi (ARS). Pri tome je poslužila procjena broja zaposlenih prema punom radnom vremenu, a uključene su i osobe koje su radile "na crno", bile potpomažući članovi seljačkih kućanstava ili su imale dodatne poslove. Zbog manjkavosti domaće statistike pri bilježenju domaće potrošnje (iako se od 1998. provodi anketa o potrošnji kućanstava, ona se ne rabi pri izračunu BDP-a), te (još uvijek) zbog neuključivanja procjene NG-a u izračun BDP-a potrebno je utvrditi alternativne veličine istih agregata. Alternativna veličina BDP-a koja je primijenjena u ovom istraživanju jest procjena iz istraživačkog rada.

Usporedimo li udio prihoda konsolidirane opće države u službenome i procijenjenom BDP-u (tbl. 1), ostaju vidljivi približno jednaki trendovi prosječnoga poreznog opterećenja - rast poreznog opterećenja do 1998 te rasterećenje gospodarstva za otprilike 5% BDP-a u sljedeće dvije godine. Neuključivanje procjena sive ekonomije u izračun BDP-a definitivno sugerira njegovu podcijenjenost, te je podatak o nižem efektivnom poreznom opterećenju od službenoga korisna informacija pri procjeni konkurentnosti gospodarstva. Udio registriranih ukupnih i poreznih prihoda u takvom BDP-u kreće se na razini od 9 do 3% boda nižoj nego u službenom BDP-u.

Vrijednost korigiranoga BDP-a na temelju kojega je izračunana porezna evazija vjerojatno je još uvijek podcijenjena jer su korekcije provedene samo na stavci

⁷ Prosječna izmjerena carinska stopa prema carinskoj tarifi 1995. godine je iznosila 12%, dok je u 2000. godini iznosila 7% (Galinec, 2002).

⁸ Zajednički su porezi porez na dohodak, porez na dobit i porez na promet nekretnina.

osobne potrošnje, dok malogranični uvoz, fiktivni izvoz, podcijenjenost investicija i sl. nisu procjenjivani zbog jednostavnog razloga - zbog nedostatka bilo kakvih podataka.

Tablica 1. Udjeli prihoda konsolidirane opće države u službenome i procijenjenom BDP-u

| Godina | 1994. | 1995. | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| službeni BDP (milijarde HRK) | 87,4 | 98,4 | 107,2 | 123,8 | 137,6 | 142,7 | 157,5 |
| ukupni prihodi i potpore (%) | 45,6 | 47,5 | 49,7 | 48,3 | 51,5 | 48,2 | 45,8 |
| porezni prihodi (%) | 43,2 | 44,4 | 44,4 | 43,0 | 46,9 | 43,7 | 41,4 |
| procijenjeni BDP-a* (milijarde HRK) | 109,7 | 116,5 | 124,7 | 137,9 | 150,1 | 154,7 | 168,2 |
| ukupni prihodi i potpore (%) | 36,3 | 40,2 | 42,7 | 43,4 | 47,2 | 44,5 | 42,9 |
| porezni prihodi (%) | 34,4 | 37,5 | 38,2 | 38,6 | 43,0 | 40,3 | 38,7 |

Iz ukupnih prihoda izbačeni su prihodi od privatizacije.

*Procjena Madžarević i Mikulić (2001).

3.1. Porez na dohodak i doprinosi za socijalno osiguranje

Hrvatsko gospodarstvo tek prolazi kroz gospodarsko restrukturiranje, i to vrlo sporim koracima. Mogućnosti zapošljavanja u službenom su sektoru ograničene i nedovoljne za apsorpiranje radne snage koja bi se zbog procesa restrukturiranja mogla naći na burzi rada. Službena nezaposlenost je visoka, a trend je i dalje rastući. Struktura nezaposlenih osoba upućuje na dugoročnu nezaposlenost, a time i na manju mogućnost ponovnog zapošljavanja (više od 50% nezaposlenih na burzi rada dulje su od jedne godine). Nezaposlenost je koncentrirana u grupi osoba s niskim stupnjem obrazovanja ili pak osoba bez radnog iskustva. Velik broj nezaposlenih nakon duljeg razdoblja traženja sasvim je izgubio motive za aktivnim traženjem posla. Rezultat toga je i vrlo niska stopa službene zaposlenosti od 43%⁹.

Neki od uzroka takvoga stanja visoki su troškovi rada, visoka zaštita zaposlenih i nedovoljno razvijen sektor malih i srednjih poduzeća koji su najveći generatori novih radnih mjesta čak i u razvijenim zemljama. Važna dimenzija slabog funkcioniranja tržišta rada jest i njegova slaba sposobnost prilagođivanja na šokove potražnje i ponude u gospodarstvu. Zbog vrlo visoke zaštite zaposlenih i rigidnoga radnog zakonodavstva poduzeća ne mogu pravodobno odgovoriti na tržišne šokove prilagođivanjem veličine i strukture zaposlenih. Otpuštanje radnika je skupo, dugotrajno i

⁹ Stopa predočuje udio zaposlenih u radnosposobnom stanovništvu. Poljska, s vrlo sličnom stopom nezaposlenosti, ima 48%-tnu stopu zaposlenosti.

komplikirano¹⁰, što demotivira poslodavce od novog zapošljavanja u razdoblju ekspanzije tvrtke s obzirom na spoznaju o nemogućnosti pravodobnog smanjivanja broja zaposlenih u razdoblju stagnacije ili recesije.

Još jedan od razloga niske zaposlenosti jest i restrikcija glede zakonskog korištenja ugovora na određeno vrijeme (najdulje na godinu dana) i ostalih fleksibilnih oblika ugovora o radu. Dakle, svi ti razlozi utječu na smanjeno stvaranje novih radnih mjesta u službenom sektoru i negativno utječu na restrukturiranje poduzeća. Posljedica navedenih distorzija na službenom tržištu rada u obliku visokih neizravnih troškova rada i pretjerane regulacije radnih odnosa jest visoka razina sive ekonomije.

Porezna evazija u tih vrsta poreza uglavnom nije posljedicom evazije poreza na dohodak s obzirom na njegovu vrlo nisku efektivnu stopu (u 2000. iznosila je tek oko 9%). Visoki osobni odbici (1250 kn povećani za koeficijente uzdržanih članova), tri relativno niske granične stope (15, 25 i 35%) te mogućnost paušalnog odbitka troškova u iznosu od 25 i 40% za autorske honorare i dohotke slobodnih umjetnika, daju dovoljno velike povlastice i smanjuju oportunu korist evazije poreza na dohodak. Problem je više vezan za još uvijek relativno visoke doprinose za socijalno osiguranje (stopa doprinosa iz plaća u 2000. iznosila je 20,6% odnosno 37,2% ako se u izračun uvrste i doprinosi koje plaćaju poslodavci, dok je u 1994. godini iznosila 47,375%) (tabl. 2).

Tablica 2. Razlika između ukupnih troškova rada i neto plaće

| | 1994. | 1995. | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. | 2001. |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ukupni trošak poslodavca* | 123,0 | 121,8 | 121,8 | 121,8 | 121,0 | 121,0 | 117,0 | 116,6 |
| bruto plaća zaposlenog | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| og čega doprinosi za socijalno osiguranje | 24,35 | 22,8 | 22,8 | 22,8 | 20,6 | 20,6 | 20,6 | 20,6 |
| od čega porezi na dohodak | 17,75 | 14,2 | 14,5 | 12,4 | 14,5 | 12,1 | 11,1 | 9,3 |
| neto plaća zaposlenog | 57,9 | 63 | 62,7 | 64,8 | 64,9 | 67,3 | 68,31 | 70,08 |
| neto plaće u ukupnom trošku poslodavca | 47,1 | 51,7 | 51,5 | 53,2 | 53,6 | 55,6 | 58,4 | 60,1 |
| ukupni trošak poslodavca kao postotak neto plaće | 212,5 | 193,3 | 194,2 | 187,9 | 186,4 | 179,8 | 171,2 | 166,4 |

*Uključuje i doprinose poslodavaca na plaće.

Izvor: Ministarstvo financija, Državni zavod za statistiku

¹⁰ U Hrvatskoj je otkazni rok 6 mjeseci, dok je u europskim zemljama u prosjeku jednak 3 mjeseca. Minimalna otpremnina iznosi pola mjesečne plaće po godini radnog staža i nema gornje granice, dok u gotovo svim europskim zemljama postoji ograničenje, a visina maksimalne otpremnine jednaka je trećini mjesečne plaće po godini staža.

Usprkos višegodišnjem smanjenju poreznog tereta plaća, doprinosi iz plaća u Hrvatskoj još su uvijek oko 10% veći od prosjeka razvijenih OECD-ovih zemalja¹¹. Neplaćanje doprinosa za socijalno osiguranje uvelike je posljedica stava stanovništva o kvaliteti i visini usluga fondova (niske mirovine koje nisu pratile rast plaća, simbolični dječji doplatak, niža razina zdravstvenih usluga od predtranzicijske, ne-srazmjerno veće povlaštene mirovine od starosnih).

Doprinos je dobio stigmiju poreza, a ne oblika osiguranja pristojne egzistencije u budućnosti ili u slučaju bolesti i nezaposlenosti.

Razlikujemo nekoliko vrsta rada u neslužbenom sektoru: dodatni posao tijekom ili nakon redovitih sati rada, puno ili skraćeno radno vrijeme u neslužbenom sektoru, te zapošljavanje ljudi kojima nije ni dopušten rad u zemlji jer nemaju radne dozvole. Sektorska struktura rada u NG-u upućuje na njezinu veću pojavnost u sektorima poljoprivrede i uslužnih djelatnosti, posebice trgovine, građevinarstva, ugostiteljstva, turizma i sitnog obrta. Empirijska istraživanja također potvrđuju veći udio neprijavljenog rada u ruralnim područjima, te u sektoru malih i srednjih poduzeća.

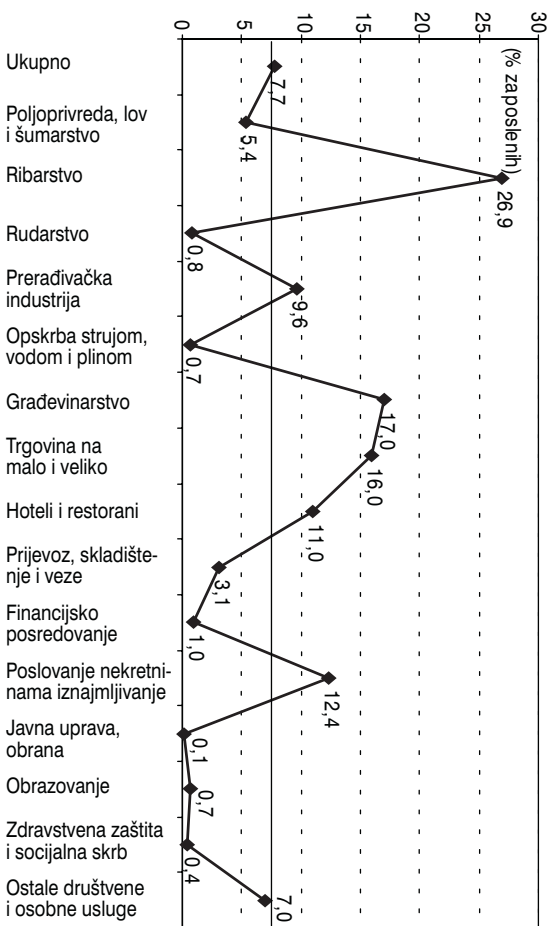
Slika 1. prikazuje udjele poreznih obveznika koji su prijavljeni na minimalnu osnovicu za mirovinsko i zdravstveno osiguranje u ukupno zaposlenima prema sektorima krajem prosinca 2000. godine. Minimalna osnovica utvrđena je kako bi se barem djelomično prilagodile uplate doprinosa zajamčenim minimalnim mirovinama. S obzirom na to da doprinosi na minimalnu osnovicu pokrivaju tek 30% minimalne mirovine, takvu su subvenciju automatski prepoznali utajivači poreza kao osobni dobitak. Podaci su preuzeti od ZAP-a, dakle to su stvarne isplate. Osim ribarstva koje odskače iz uzorka, gotovo sve uslužne djelatnosti (graditeljstvo, trgovina na malo i veliko, hotelsko-ugostiteljska djelatnost, posredovanje nekretninama i ostale osobne usluge) imaju iznadprosječni udio¹² prijavljenih zaposlenika s minimalnim plaćama. Raspodjela dohodaka u pojedinim djelatnostima dodatno naglašava evaziju izravnih poreza jer je u pojedinim djelatnostima iznimno naglašena brojnost poreznih obveznika u dohodovnom razredu do 1 700 kn.

Veličina neplaćenog poreza uvelike ovisi i o sektoru u kojemu netko radi. Promatramo li vlasničku strukturu poduzeća u prosincu 2000 (sl. 2), vidljivo je da je raspodjela dohodaka u pravnim osobama u većinskom državnom vlasništvu mnogo piramidalnijeg oblika od rasporeda dohodaka privatnih poduzeća. Glavnina dohodaka u državnim poduzećima nalazi se između 3 000 i 5 000 kn, dok se u privatnim poduzećima znatan dio dohodaka još kreće do 1 700 kuna, što se uvrijedilo u gospodarstvu kao minimalna plaća (12,7% naspram 1,8% u državnim poduzećima). Iz podataka ZAP-a o plaćama u poduzećima prema njihovoj veličini proizlazi da velika i srednja poduzeća imaju vrlo slične raspodjele dohodaka (također slične državnim poduzećima), dok raspodjela dohodaka u malim poduzećima podsjeća na onu poduzeća u privatnom vlasništvu (čak 17% svih zaposlenih prijavljeno je na 1 700 kn) (sl. 3).

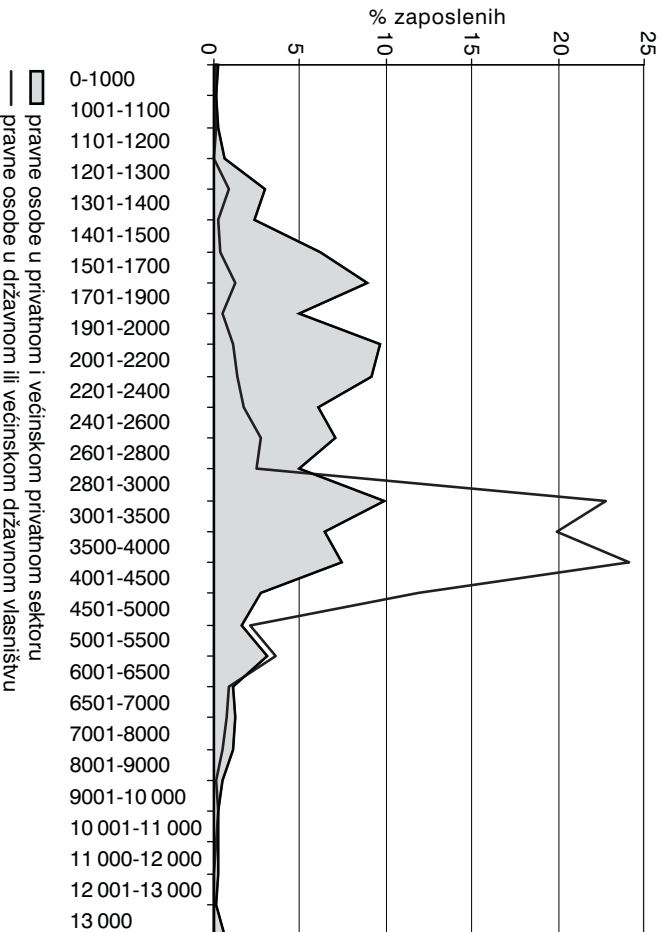
¹¹ Jedino Njemačka, Nizozemska i Austrija, s 21, 27 i 18%, imaju slične stope doprinosa iz plaća. Ukupni doprinosi iz plaća i na plaće (obveza poslodavaca) na razini od 37,2% se isto tako nalaze među najvišima u usporedbi s najrazvijenijim zemljama OECD-a (Izvor: OECD Statistics). Veće ukupne doprinose imaju samo Mađarska i Austrija s 40, odnosno 38%. Njemačka je na 34%.

¹² Prosjek je 7,7%.

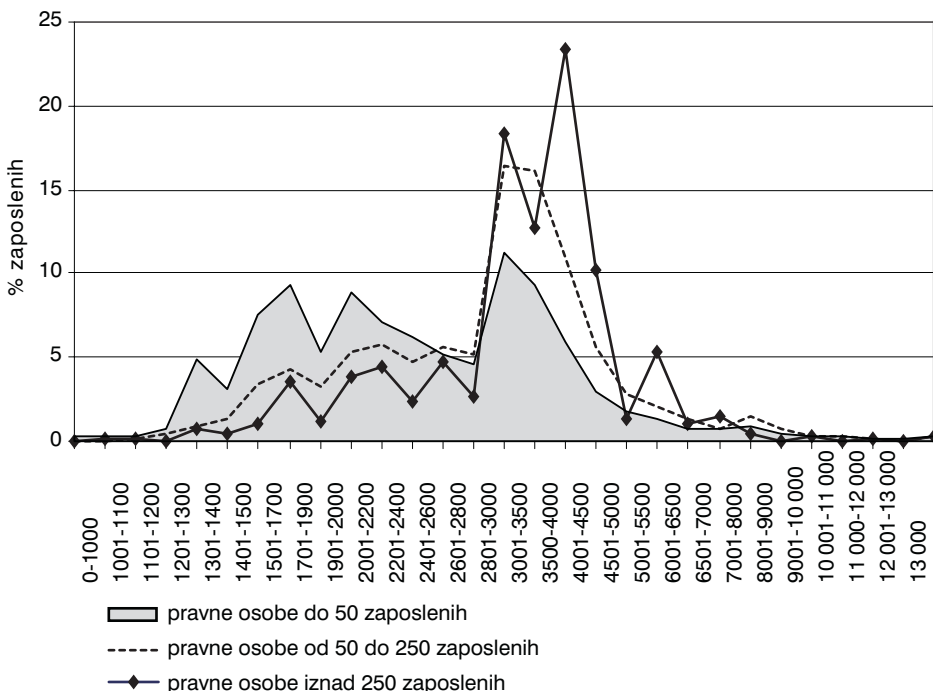
Slika 1: Udio neto plaća do 1700 kn prema djelatnostima, prosinac 2000.



Slika 2: Distribucija neto plaća prema vlasništvu poduzeća



Slika 3: Distribucija neto plaća u pravnim osobama prema veličini poduzeća



Simulacija 1.

Opisani trendovi navode nas na ove pretpostavke o procjeni porezne evazije:

- neplaćanje poreza manje je vjerojatno za velika poduzeća zbog opsega poslova, potrebe vođenja detaljnog računovodstva i plaćanja preko žiroračuna
- velika poduzeća uglavnom su privatizirana ili su još uvijek u državnome ili, eventualno, mješovitom vlasništvu, dakle, imaju razvijeniju kulturu plaćanja poreza
- broj samostalnih djelatnika ili poduzetnika posljednjih se godina ne bi tako povećavao ako njihova zarada ne bi bila viša ili bar jednaka onome što dobije prosječni zaposlenik velikog poduzeća
- mogućnosti utaje poreza u malim i srednjim poduzećima mnogo su veće zbog njihove fleksibilnosti pri nabavi, tipu krajnjih korisnika njihovih proizvoda i usluga, ali i "nevidljivosti" za porezne službenike. Naime, mnogo je teže i skuplje kontrolirati velik broj subjekata koji uplaćuju manje iznose poreza od većih i izdašnih poreznih obveznika.

Takve pretpostavke dopuštaju da u simulaciji 1. izjednačimo visine prosječnih plaća malih i srednjih poduzeća na razinu prosječnih plaća isplaćenih u velikim poduzećima¹³.

¹³ Procjene su izradene na temelju podataka Zavoda za platni promet o visini prosječnih isplaćenih bruto i neto plaća, te broju zaposlenih prema broju radnih sati.

Vrsta dodatnih poslova koji podliježu samo plaćanju poreza, ali izbjegavaju plaćanje doprinosa jesu honorarni poslovi, poslovi preko studentskih servisa, naknade članovima upravnih i nadzornih odbora i ostale vrste naknada za izvršeni rad (podatak ZAP-a). Dakle, te vrste dohodaka cjenovno su konkurentne ostalim vrstama dohodaka. Udio tih naknada u ukupno isplaćenim plaćama raste tijekom vremena i u 2000. godini iznosio je oko 18,1% mase bruto plaća. Promotrimo li udjele tih izdataka prema veličini poduzeća, najveći udio naknada isplaćen je upravo u malim poduzećima, čak 20,5% mase bruto plaća isplaćenih u tim poduzećima. Većina malih poduzeća registrirana je u uslužnim djelatnostima, provizije otpuštanja i zapošljavanja radnika jednostavnije su te je jedini motiv takvog zapošljavanja smanjivanje poreza za radnu snagu.

Stoga ćemo u simulaciji 1. ukupnu novu masu bruto plaća dodatno korigirati za isplaćene honorare, studentske servise i ostale naknade zaposlenima (koje se u promatranom razdoblju kreću na razini od oko 4-5% BDP-a). Na taj je način u procjeni evazije uključena i procjena izbjegavanja doprinosa, što isplate preko studentskog servisa, honorarnih radova, premija osiguranja što ih plaćaju poslodavci i sl. uglavnom i jesu. U tablici 3. prikazani su rezultati takvih procjena.

Tablica 3. Evazija poreza na dohodak i doprinosa (simulacija 1)

| Simulacija 1. | 1994. | 1995. | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| isplaćene bruto/neto plaće velikih poduzeća (HRK) | 2525/ 1390 | 3363/ 1895 | 3994/ 2230 | 4626/ 2567 | 5117/ 2811 | 5506/ 3126 | 5741/ 3373 |
| BDP (milijarde HRK)* | 87,4 | 98,4 | 107,2 | 123,8 | 137,6 | 142,7 | 157,5 |
| uplaćeni porezi na dohodak i doprinosi (milijarde HRK) | 13,6 | 15,9 | 18,2 | 18,8 | 20,1 | 19,6 | 20,5 |
| potencijalni porezi na dohodak i doprinosi (milijarde HRK) | 17,0 | 19,2 | 22,1 | 24,8 | 25,4 | 25,2 | 26,9 |
| utajeni porez (milijarde HRK) | 3,3 | 3,3 | 3,9 | 5,0 | 5,2 | 5,6 | 6,4 |
| evazija poreza i prireza na dohodak i doprinosa u BDP-u (%) | 3,8 | 3,4 | 3,6 | 4,1 | 3,8 | 3,9 | 4,1 |
| evazija poreza i prireza na dohodak i doprinosa u uplaćenim porezima i doprinosima (%) | 24,6 | 21,0 | 21,4 | 26,8 | 26,1 | 28,5 | 31,2 |

* Izvor: DZS, 2001.

Procjena evazije u simulaciji 1. još je podcijenjena za plaće neprijavljenih radnika i svih onih koji su zaposleni kod fizičkih osoba bez žiroračuna u ZAP-u.

Broj zaposlenih prema broju radnih sati (podatak ZAP-a) u svim pravnim subjektima u 1994. iznosio je 777 910 zaposlenih, a u 2000. godini 744 825 zaposlenih. Od 1999. godine u izračun su uključeni i obrtnici koji imaju otvoren žiroračun u ZAP-u. Visina dohotka zaposlenih u simulaciji 1. jednaka je prosječnoj plaći isplaćenoj u velikim poduzećima, što je još znatno (26%) niže od prosječne plaće javnih službi. U izračun su uključeni samo doprinosi iz plaća, ali ne i doprinosi poslodavaca. Uključivanje doprinosa poslodavaca povećalo bi visinu evazije za otprilike jednu trećinu.

Iz rezultata simulacije vidljiv je stalan rast nominalne veličine porezne evazije, ali i njezino prilično stagnantno postotno kretanje u BDP-u između 3,6 i 4,1%. U 2000. godini država bi s fondovima prikupila oko 6,4 mlrd. kn više doprinosa i poreza da su mala i srednja poduzeća te obrtnici prijavljivali svoje zaposlene ili same sebe na neto plaću od barem 3 373 kn (prosječna plaća u velikim poduzećima) te da su umjesto u obliku naknada zaposlene plaćali putem redovitih isplata plaća.

Zbog ekonomije obujma i veće kapitalne intenzivnosti velikih poduzeća pretpostavka o jednakoj prosječnoj plaći u svim sektorima gospodarstva nije sasvim opravdana. Nadalje, nedostatak te procjene jest i nekorigiranje broja prijavljene zaposlenosti. Pokušajmo stoga naći alternativnu metodu.

Simulacija 2.

Dosadašnje nezadovoljavajuće statističko praćenje zaposlenosti što su ga provodili službena statistika (nije obuhvaćalo individualne poljoprivrednike, te zaposlene u Ministarstvu obrane i Ministarstvu unutarnjih poslova) i Zavod za platni promet (mjeri broj zaposlenih prema broju radnih sati, ali samo u poduzećima koja su predala završne račune) opravdava traženje alternativnih mjera toga pokazatelja. Anketa o radnoj snazi s mnogo adekvatnijim obuhvatom zaposlenosti počela se provoditi tek tijekom 1996. godine, a prvi kvalitetniji podaci objavljeni su 1997. godine. Stoga će se radi korekcije broja zaposlenih do 1996. godine koristiti broj aktivnih osiguranika, podatak Hrvatskog zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje. On obuhvaća samostalne poduzetnike, njihove zaposlene, samostalne profesionalne djelatnike, zaposlenike u privatnom sektoru, poljoprivrednike te sve zaposlene u državnom sektoru, i može poslužiti kao alternativna mjera ukupne zaposlenosti u Hrvatskoj. Broj aktivnih osiguranika u 1994. godini bio je 1 661 865, ali se nakon toga znatno smanjuje i u 2000. godini iznosi 1 380 510 zaposlenih.

Zbog sve većeg nepovjerenja u mirovinski sustav, nezaposlenosti i već uhodanih kanala NG-a, taj podatak gubi na obuhvatu i adekvatnosti s usporedbom stvarne zaposlenosti. Stoga je opravdano poslužiti se podacima iz ARS-a koji osim o redovitim zaposlenicima daju informacije i o pridruženim članovima obrtničkih i poljoprivrednih kućanstava (koji pomažu glavi kuće u ostvarivanju dohotka) i dodatnim poslovima kojima se bave već zaposlene kategorije. Za te dvije posljednje gru-

pe sati rada su normalizirani na puno radno vrijeme kako bi bili usporedivi s ostalim podacima, odnosno kako bi se njihove naknade mogle izjednačiti s redovitim radom.

Pretpostavimo li da su:

- podaci o aktivnim osiguranicima do 1996. godine i podaci o zaposlenosti iz ARS-a nakon 1996. prava mjera zaposlenosti u Hrvatskoj
- da su njihovi mjesečni dohoci jednaki prosječnim dohocima u gospodarskim pravnim subjektima (oko 30% niži su od dohodaka javnog sektora), te
- ako iz podataka o evaziji isključimo doprinose koji su trebali biti naplaćeni, ali su Vladinim odlukama otpisani (kreću se između 0,5 i 0,3% BDP-a, a odnose se uglavnom na sektor brodogradnje i poljoprivrede),

onda udio porezne evazije daje potencijalnu gornju granicu evazije poreza na dohodak i doprinosa (tabl. 4).

Tablica 4. Evazija poreza i doprinosa na dohodak (simulacija 2)

| Simulacija 2. | 1994. | 1995. | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| korigirana zaposlenost i prosječna bruto/neto plaća | 2213/ 1224 | 2948/ 1672 | 3471/ 1914 | 3886/ 2186 | 4286/ 2404 | 4501/ 2605 | 4569/ 2732 |
| BDP (milijarde HRK)* | 87,4 | 98,4 | 107,2 | 123,8 | 137,6 | 142,7 | 157,5 |
| uplaćeni porezi na dohodak i doprinosi (milijarde HRK) | 13,638 | 15,874 | 18,221 | 18,757 | 20,120 | 19,629 | 20,473 |
| potencijalni porezi na dohodak i doprinosi (milijarde HRK) | 19,249 | 23,474 | 27,115 | 29,448 | 32,715 | 31,516 | 30,039 |
| utajen porez (milijarde HRK) | 5,611 | 7,600 | 8,894 | 10,691 | 12,594 | 11,887 | 9,565 |
| evazija u BDP-u (nakon korekcije za otpis i izbjegavanje doprinosa)(%) | 6,4 | 7,7 | 8,3 | 8,6 | 9,2 | 8,3 | 6,1 |
| evazija u uplaćenim porezima i doprinosima nakon korekcije (%) | 41,1 | 47,9 | 48,8 | 57,0 | 62,6 | 60,6 | 46,7 |

* Izvor: DZS, 2001.

Simulacija 1. daje donju granicu porezne evazije tih vrsta direktnih poreza, a simulacija 2. daje gornju granicu procjene. U simulaciji 1. relativna je razina porezne evazije prilično konstantna, a u simulaciji 2. evazija znatno raste do 1998. godine, nakon čega je vidljiv snažan pad za čak 3% BDP-a u samo dvije godine. Procjene se u 2000. znatno približavaju. Zašto je došlo do loma u 1998. godini? Jedan od uzroka sigurno je smanjenje troškova rada ukidanjem vodoprivrednih doprinosa (0,8%) i doprinosa za dječji doplatok (2,2%) u lipnju 1998. U 2000. godini evazija je ponovno znatnije smanjena, što također koincidira smanjenjem ukupnog troška rada zbog smanjenja doprinosa za zdravstveno i mirovinsko osiguranje (2 plus 2%). Zbog pokretanja stečajeva, ali i zbog podmirenja neplaćenih obveza od države također je uvelike smanjen broj zaposlenih koji rade, ali ne primaju plaću i to, s oko 180 000 u 1998. na oko 90 000 u 2000. godini.

3.2. Porez na dobit

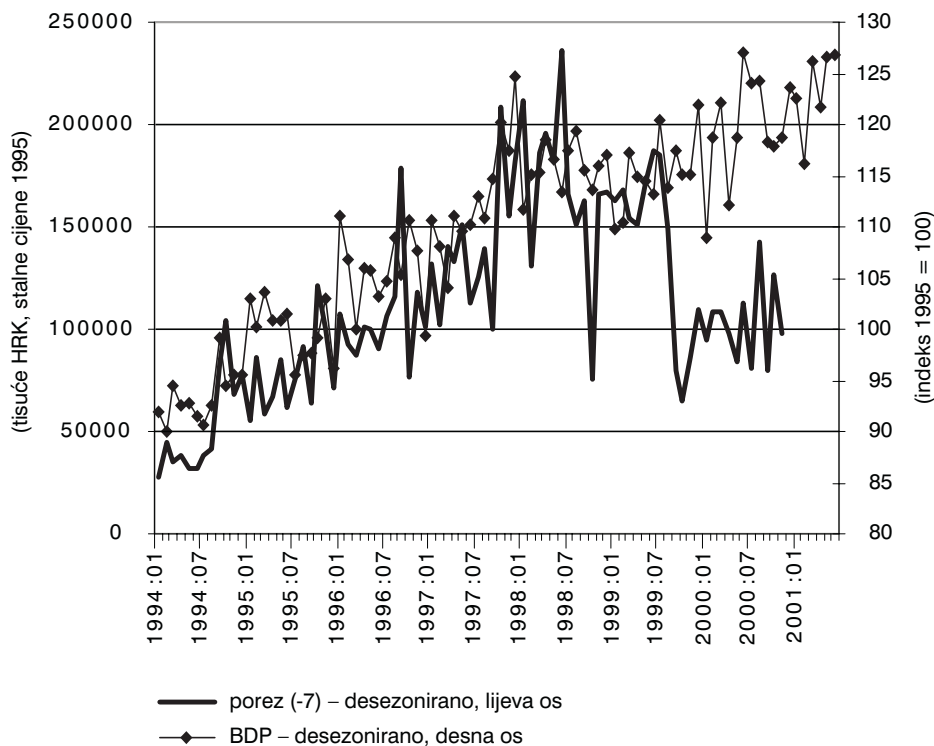
Procijeniti evaziju poreza na dobit težak je zadatak ako se uzme u obzir činjenica da postoji mnogo načina povećanja troškova poslovanja i izbjegavanja porezne obveze. Dodatni je problem činjenica da je stopa poreza na dobit do 1997. bila jednaka donjoj graničnoj stopi poreza na dohodak (25%), što je u fizičkih osoba – poduzetnika izazvalo isplate minimalnih plaća, a veće isplate dobiti. Iako je 1997. godine porezna stopa na dobit povećana na gornju graničnu stopu poreza na dohodak (35%), istodobno uvedene porezne olakšice smanjile su efektivnu stopu i ispod donje granične stope poreza na dohodak. Preljevanje osobnih dohodaka u dobit zbog plaćanja nižih poreza dodatno je povećalo rast prihoda od poreza na dobit u razdoblju 1995-2000. Naime, nominalni rast BDP-a u tom je razdoblju iznosio 63,2%, a rast poreza na dobit 97,6%.

Porez na dobit varijabla je koja znatno ovisi o ukupnoj gospodarskoj aktivnosti. Ekonometrijskim ocjenjivanjem realnih prihoda od dobiti i njegove ovisnosti o realnom BDP-u¹⁴, dolazimo do značajne signifikantnosti takve varijable kao pretpostavljene osnovice poreza na dobit. BDP je najsignifikantniji s pomakom od 7 do 9 mjeseci. Na slici 4. vidljiv je prilično jasan trend do 1999. godine, nakon čega se porez odvaja od porezne baze. To znači da su uplate za dobit iz 1999. godine koje su finalizirane u svibnju 2000. bile pod znatnim utjecajem pada gospodarske aktivnosti u 1999. Međutim, pad realnih poreznih prihoda (-29,8%) bio je mnogo veći od pada gospodarske aktivnosti (-0,4%). To nas navodi na zaključak da su porezni obveznici iskoristili više mogućnosti smanjivanja/izbjegavanja porezne obveze.

Primijenimo li metodu procjene evazije koristeći se istim udjelima poreza na dobit u procijenjenom (Madžarević i Mikulić, 2002), kao i u službenom BDP-u, dolazimo do procjene evazije poreza na dobit konsolidirane opće države. Rezultati procjene prikazani su u tablici 5.

¹⁴ Korištena je procjena kretanja BDP-a prema mjesecima primjenom sezonske dinamike industrijske proizvodnje.

Slika 4: Kretanje realnog poreza na dobit i realnog BDP-a



Tablica 5. Procjena evazije poreza na dobit

| Godina | 1993. | 1994. | 1995. | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. |
|--|--------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| BDP (mil. HRK)* | 39 003 | 87 441 | 98 382 | 107 255 | 123 812 | 137 604 | 142 700 | 157 511 |
| procijenjeni BDP (mil. HRK)** | 53 387 | 109 695 | 116 462 | 124 749 | 137 900 | 150 149 | 154 701 | 168 238 |
| uplaćeni porezi na dobit za t-1 (mil. HRK) | | 887 | 1401 | 1772 | 2504 | 3477 | 3341 | 2769 |
| potencijalni porezi na dobit za t-1 (mil. HRK) | | 1214 | 1758 | 2098 | 2913 | 3872 | 3646 | 3002 |
| utajeni porez (mil. HRK) | | 327 | 357 | 326 | 408 | 396 | 305 | 233 |
| evazija poreza na dobit u BDP-u (%) | | 0,84 | 0,41 | 0,33 | 0,38 | 0,32 | 0,22 | 0,16 |

* Izvor: DZS, 2001.

** Izvor: Madžarević i Mikulić, 2002.

Evazija toga poreza relativno je niska i smanjuje svoj udio u BDP-u. No zaključke treba donositi promatranjem evazije ostalih vrsta poreza i ponuđenih mogućnosti zakonskog knjigovodstva o smanjenju porezne osnovice. Preljevanje dohodaka u isplate dobiti zbog niže porezne stope uvelike je onemogućilo donošenje čvršćih zaključaka o evaziji te vrste poreza.

Ukupnu evaziju na izravnim porezima mogli bismo stoga svesti pod dvije stope, donju i gornju, koje su vidljivo pod utjecajem kretanja evazije poreza i doprinosa na dohodak.

Tablica 6. Ukupna evazija izravnih poreza (u postotku BDP-a)

| | 1994. | 1995. | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| evazija izravnih poreza u BDP-u (donja granica) | 4,7 | 3,8 | 4,0 | 4,5 | 4,1 | 4,1 | 4,2 |
| evazija izravnih poreza u BDP-u (gornja granica) | 7,3 | 8,1 | 8,6 | 9,0 | 9,5 | 8,6 | 6,2 |

3.3. Porez na promet dobara i usluga i porez na dodanu vrijednost

Kao najizdašniji proračunski prihodi (oko 25 do 30% prihoda konsolidirane opće države ili 12 do 15% BDP-a, ovisno o godini), porez na promet, odnosno PDV, ujedno su i najvažniji prihodi. Početkom 1998. jedna je vrsta poreza bazirana na oporezivanju prometa u trgovini na malo (iako je ono zahvaćalo i ostale faze trgovačkog lanca i kumuliralo porezno opterećenje, tzv. kaskadni učinak) uspješno zamijenjena drugom vrstom (kojom se oporezuje stvorena dodana vrijednost u gospodarstvu putem potrošnje), a da pri tome nije došlo do smanjenja već do povećanja te vrste poreznih prihoda. Relativno visoka jedinstvena stopa PDV-a od 22%, uz vrlo mali broj izuzeća (financijski sektor, zdravstvo, socijalna skrb i kultura) svakako su pridonijeli izdašnosti toga prihoda.

Od 1998. godine udio PDV-a se smanjuje. Uvođenje nulte stope krajem 1999. godine na kruh, mlijeko, knjige i lijekove na listi HZZO-a, daljnje proširenje nultog režima u 2000. na časopise i kinematografe, te s primjenom od 2001. godine i na organizirane turističke usluge, prihodi od PDV-a smanjuju udio u BDP-u na 13,9%. Širenje nultog režima otvara prostor spekulacijama oko registriranja skupina proizvoda i usluga, te sve većem pritisku lobija za daljnje širenje distorzija u inače kvalitetnom i fiskalno izdašnom sustavu. Međutim, prema udjelu prihoda od PDV-a u BDP-u Hrvatska i dalje ostaje prvak u prikupljanju tih prihoda u svijetu. Gotovo je nemoguće pronaći zemlju koja prikuplja veći udio PDV-a u BDP-u od 10%, pa čak ni među zemljama s jedinstvenom stopom većom od 22% (Danska)¹⁵. U praksi vrijedi pravilo da prihodi od PDV-a imaju polovični udio u BDP-u u odnosu prema njegovoj stopi. To bi značilo da Hrvatska sa stopom od 22% može očekivati oko 11% prihoda od PDV-a u BDP-u. Stvarni udio od oko 14%, uz sve rezer-

¹⁵ MF (1998:33)

ve i korekcije za specifičnosti hrvatskoga gospodarskog sustava, ipak pokazuje podcijenjenost službenog BDP-a, proxy osnovice PDV-a.

Elastičnost poreza na promet i prometa u trgovini na malo iznosila je vrlo visokih 0,9525. Zbog tako visoke signifikantnosti veze između prometa u trgovini na malo i poreza na promet u prethodnom istraživanju¹⁶ provedena je korekcija trgovine na malo. U simulaciji 2. prethodnog istraživanja uvedena je nova osnovica za obračun poreza koja predočuje veličinu osobne potrošnje, a procijenjena je na temelju kretanja ukupne ponude dobara i usluga na domaćem tržištu (domaća proizvodnja smanjena za promjenu zaliha, te povećana za korigirani neto uvoz¹⁷). Na takvu osnovicu primijenjena je stopa poreznog opterećenja potrošnje od oko 20%¹⁸ i dobivena je procjena iznosila oko 3,5% BDP-a u 1995. i 1996. godini. U međuvremenu je službena statistika objavila stvarnu razinu osobne potrošnje, pa ta procjena više nije adekvatna.

Promjenom vrste poreza promijenjena je i porezna baza, koja je mnogo šira od prethodne, ali ne dopušta multipliciranje poreznog opterećenja u sustavu.¹⁹ Kako bi procjene bile usporedive, za izračun porezne evazije donesene su ove pretpostavke:

- udio poreza na promet/PDV-a u procijenjenom BDP-u jednak je udjelu poreza na promet/PDV-a u službenom BDP-u
- preuzimanjem takve pretpostavke Hrvatska ostaje rekorder u prikupljanju te vrste poreza.

Evazija navedenih poreza prema toj se procjeni konstantno smanjuje i gubi na kritičnosti za javne prihode. PDV je definitivno uveo određenu samokontrolu u sustav i djelomično uklonio motive za evazijom²⁰.

U podacima o nadzoru poreznih obveznika nalazimo da su najčešće povrede Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga te Zakona o PDV-u neevidentiranje izdanih računa, neizdavanje računa kupcima, nevođenje poslovnih knjiga, netočno evidentiranje prometa, nepopisivanje proizvoda na zalihama pri promjeni poreznih stopa, nabava repromaterijala pod odrednicom “oprema” (vrijedilo je do uvođenja PDV-a) i ostalo. U čak preko 70% slučajeva riječ je o fizičkim osobama, obrtnicima i poduzetnicima, a otprilike jednak postotak odnosi se na prekršaje zbog neizdavanja računa.

¹⁶ Madžarević (1997)

¹⁷ Procjena kretanja ukupne ponude na domaćem tržištu detaljnije je objašnjena u: Madžarević, Mikulić (1997).

¹⁸ Dalić, Madžarević i Nestić (1996:230).

¹⁹ Početne kalkulacije govorile su o fiskalnoj i cjenovnoj neutralnosti tog poreza. On je, međutim, izazvao jednokratno cjenovno povećanje koje je tijekom vremena splasnulo, te isto tako jednokratno povećanje prihoda od tih vrsta poreza čiji udio u posljednje vrijeme ponovno smanjuje.

²⁰ Međutim, važna poruka visokih udjela PDV-a jest ona o podcijenjenosti njegove osnovice - BDP-a. Ako se PDV uzme kao korektivna varijabla BDP-a, dolazimo do podatka da je podcijenjenost službenog BDP-a u 2000. bila oko 26%, što bi se moglo smatrati gornjom granicom NG-a.

Tablica 7. Evazija poreza na promet dobara i usluga te PDV-a

| Godina | 1994. | 1995. | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| BDP (mil. HRK)* | 87,441 | 98,382 | 107,255 | 123,812 | 137,604 | 142,700 | 157,511 |
| procijenjeni BDP (mil. HRK)** | 109,695 | 116,462 | 124,749 | 137,900 | 150,149 | 154,701 | 168,238 |
| uplaćeni porez na dodanu vrijednost i porez na promet (mil. HRK) | 13,107 | 13,374 | 14,204 | 16,374 | 20,228 | 19,830 | 21,825 |
| - kao postotak BDP-a | 15,0 | 13,6 | 13,2 | 13,2 | 14,7 | 13,9 | 13,9 |
| potencijalni PDV i porez na promet (mil. HRK) | 16,443 | 15,832 | 16,521 | 18,237 | 22,072 | 21,498 | 23,312 |
| utajeni porez (mil. HRK) | 3,336 | 2,458 | 2,317 | 1,863 | 1,844 | 1,668 | 1,486 |
| Udio evazije PDV/PPP u BDP-u (%) | 3,8 | 2,5 | 2,2 | 1,5 | 1,3 | 1,2 | 0,9 |

* Izvor: DZS, 2001.

** Izvor: Madžarević i Mikulić, 2001.

3.4. Posebni porezi - trošarine na duhan i duhanske preradevine

Ubrzo nakon što su u srpnju 1994. uvedene, trošarine postaju jednim od važnijih prihoda državnog proračuna. Njihov je udio u ukupnim porezima opće države u 2000. iznosio oko 10%. Podaci poreznog nadzora upućuju na ove povrede zakona o trošarinama: netočno obračunavanje posebnog poreza, neplaćanje poreza, iskazivanje tehnološkoga gubitka iznad zakonom dopuštenoga, neprijavlivanje uvoza proizvoda podložnih trošarinama, uvoz alkohola bez odobrenja Središnjeg ureda Porezne uprave, neprijavlivanje djelatnosti proizvodnje alkohola, nepopisivanje zaliha, izvoz duhanskih preradevina bez odobrenja Ministarstva financija, prodaja stranih cigareta bez nadzornih markica i sl.

Trošarine vjerojatno nikada neće postati najvažnijim poreznim prihodom zbog svoje teoretske osnove. One se uglavnom obračunavaju na ograničen broj luksuznih proizvoda koji su fiskalno izdašni, ali koji su i jednostavni za obračunavanje i praćenje. Važnost tih poreza ogleda se u odluci Vlade da npr. iz trošarina na naftne preradevine financira ambiciozne investicijske projekte. Njihovo ubiranje, dakle, mora pratiti investicijske projekte i ne smije podbaciti. Upravo je zbog toga praćenje tih poreza potrebno unaprijediti, što još uvijek relativno mali broj poreznih obveznika trošarina omogućuje.

Najzanimljivije za izračun jesu trošarine na duhan i duhanske preradevine u kojih se primjeri evazije i crnog tržišta dnevno pronalaze u medijima. Od tih se trošarina prikuplja samo 2 mlrd. kn godišnje, a zanimljiv je višegodišnji ekspanzivni rast izvoza duhanskih preradevina (s oko 70 mil. kn 1996. izvoz duhanskih proizvoda po-

rastao je na 640 mil. kn u 2000). Primjer evazije tih vrsta trošarina jest fiktivi izvoz proizvoda koji se vraćaju na domaće tržište neopterećeni visinom trošarine. Trošarina se naplaćuje samo na proizvode na domaćem tržištu i iz uvoza. Pretpostavimo li:

- da se oko 50% izvoza cigareta vraća na hrvatsko tržište počevši od 1997, uglavnom s “propusnih” hrvatskih granica, te
- korigiramo li uvoz duhanskih proizvoda u 1995. i 1996. za najmanje 10%, što je prosječno izračunano podcjenjivanje vrijednosti uvoza (v. Galinec, 2001),

onda udio evazije trošarina na duhan i duhanske preradevine iznosi oko 0,2 do 0,3% BDP-a (tbl. 8).

Tablica 8. Evazija trošarina na duhan

| Godina | 1995. | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. |
|--|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| BDP (mil. HRK)* | 98,382 | 107,255 | 123,812 | 137,604 | 142,700 | 157,511 |
| uplaćene trošarine na duhan i duhanske preradevine (mil. HRK) | 1,759 | 2,040 | 2,000 | 1,983 | 1,970 | 2,074 |
| potencijalne trošarine na duhan i duhanske preradevine (mil. HRK) | 1,777 | 2,054 | 2,300 | 2,211 | 2,246 | 2,563 |
| utajeni porez (mil. HRK) | 18 | 15 | 300 | 227 | 276 | 490 |
| udio evazije trošarina na duhan u uplaćenim trošarinama na duhan (%) | 1,0 | 0,7 | 15,0 | 11,5 | 14,0 | 23,6 |
| Udio evazije u BDP-u (%) | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |

* Izvor: DZS, 2001.

Da su pretpostavke o arbitrarno korigiranoj ponudi tih proizvoda na domaćem tržištu približno korektne, potvrđuje i potrošnja cigareta u Hrvatskoj (podatak Zavoda za javno zdravstvo²¹). Pomnožimo li broj paketića s prosječnom trošarinom, što je 2000. iznosilo $475\ 050 \times 5,4$ kn, tada je udio evazije trošarina na duhan i duhanske preradevine u uplaćenim trošarinama bio 23,7% (gotovo identičan podatku dobivenom korekcijom ponude).

Daljnje istraživanje evazije tih poreza zahtijeva bolje statističko praćenje proizvodnje proizvoda podložnih trošarinama, poznavanje proizvodnog procesa, posebno udjela kala i rasipa u takvoj proizvodnji. Službeni statistički podaci o domaćoj proizvodnji dezagregirani su prema pojedinim vrstama proizvoda za koje je moguće izračunati poreznu obvezu ako se poznaje proizvodni proces pojedinog proizvoda. Isti su podaci neusporedivi s podacima Porezne uprave o proizvedenim količinama proizvoda koji se oporezuju trošarinama.

²¹ Objavljen na Euphin database.

4. Umjesto zaključka

4.1. Komentar procjene

Zasebnom analizom evazije pojedinih poreza za razdoblje 1994-2000. vidljiva su dva slična trenda: donja granica pokazuje konstantno smanjivanje porezne evazije (s izuzetkom 1997), dok gornja granica porezne evazije prikazuje prilično konstantno kretanje do 1998. i snažan pad nakon toga. Dvije se procjene tijekom 2000. godine približavaju na razliku od 2% BDP-a. Potencijalna donja i gornja granica ukupne evazije poreza konsolidirane opće države prikazana je u tablici 9.

Za prikaz evazije izabrano je kratko razdoblje od 1994. do 2000. godine, jer je usprkos uvedenim reformama i njihovu utjecaju na mijenjanje poreznih baza i zaključaka o evaziji, ipak bilo moguće doći do određene procjene. Kako za razdoblje prije 1994. ne postoje ni pouzdani podaci o proračunskim prihodima, a oni koji su možda pouzdani nisu pak usporedivi, to je razdoblje isključeno iz analize.

Tablica 9. Porezna evazija

| Godina | 1994. | 1995. | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| BDP (mil. HRK)* | 87,441 | 98,382 | 107,255 | 123,812 | 137,604 | 142,700 | 157,511 |
| procijenjeni BDP (mil. HRK)** | 109,695 | 116,462 | 124,749 | 137,900 | 150,149 | 154,701 | 168,238 |
| porezni prihodi (mil. HRK) | 37,767 | 43,677 | 47,962 | 53,282 | 64,506 | 62,400 | 65,181 |
| porezni prihodi kao postotak BDP-a | 43,2 | 44,4 | 44,7 | 43,0 | 46,9 | 43,7 | 41,4 |
| porezna evazija, donja granica (mil. HRK) | 7,423 | 6,208 | 6,586 | 7,670 | 7,764 | 7,848 | 8,622 |
| porezni prihodi 1, kao postotak procijenjenog BDP-a | 41,2 | 42,8 | 43,7 | 44,2 | 48,1 | 45,4 | 43,9 |
| porezna evazija, gornja granica (mil. HRK) | 9,680 | 10,477 | 11,581 | 13,326 | 15,106 | 14,147 | 11,798 |
| porezni prihodi 2, kao postotak procijenjenog BDP-a | 43,3 | 46,5 | 47,7 | 48,3 | 53,0 | 49,5 | 45,8 |
| evazija u BDP-u, (donja granica - %) | 8,5 | 6,3 | 6,1 | 6,2 | 5,6 | 5,5 | 5,5 |
| evazija u BDP-u, (gornja granica - %) | 11,1 | 10,7 | 10,8 | 10,8 | 11,0 | 9,9 | 7,5 |

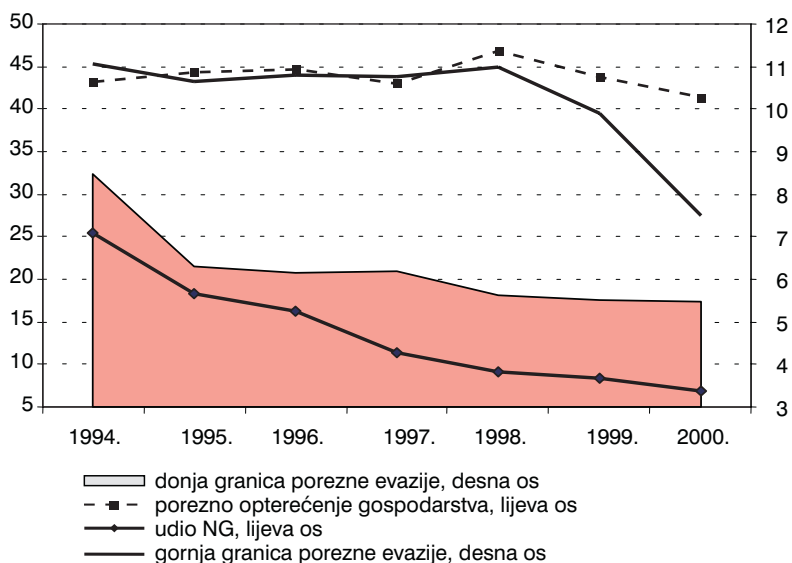
* Izvor: DZS, 2001.

** Izvor: Madžarević i Mikulić, 2001.

Donja granica dobivena je kao zbroj donje granice evazije izravnih poreza iz tablice 6. te ostalih separatnih procjena za PDV/porez na promet, te trošarine na duhan i duhanske preradevine. Ekvivalentno, gornja granica predočuje zbroj gornje granice evazije izravnih poreza iz tablice 6. i dviju procjena za odabrane vrste neizravnih poreza. Granice procjene odstupaju isključivo zbog dviju različitih procjena evazije poreza na dohodak i doprinosa.

Donja procjena porezne evazije prati otprilike trend kretanja udjela NG-a u BDP-u (sl. 5). Sve do 1997. ta je veza vrlo snažna, a nakon toga, vjerojatno zbog korekcije statističkog obuhvata nacionalnih računa, udio NG-a artifično je smanjen, dok procjena evazije sugerira daljnje postojanje znatne evazije od otprilike 5,5% BDP-a.

Slika 5: Usporedba porezne evazije i udjela neslužbenog gospodarstva, % BDP-a



Gornja procjena porezne evazije djelomično prati kretanje poreznog opterećenja odnosno rasterećenja gospodarstva. I dok je to kretanje prilično ujednačeno sve do 1997. godine, porast poreznog opterećenja u 1998. od čak prosječno 3% BDP-a popraćen je manjim porastom evazije. PDV je zasigurno smanjio mogućnost veće evazije koja se možda mogla očekivati zbog povećanja poreza. Tijekom 1998. i sljedeće dvije godine konstantno je smanjivan trošak rada, čiji su učinci na smanjenje porezne evazije uvelike postali vidljivi tek u 2000. godini. Ukupno smanjenje evazije u razdoblju 1998-2000. iznosilo je čak 3,5% BDP-a. Velik utjecaj na smanjenje evazije u tom razdoblju imala je i završena konsolidacija bankarskog sustava, što je prouzročilo povećanu kreditnu ekspanziju. Kreditna aktivnost bila je usmjerena na

kapitalne proizvode, što je u konačnici promijenilo i strukturu potrošnje kućanstava i poduzeća prema potrošnji koju je teže ne zabilježiti. Sljedeće veće smanjenje evazije, ovaj put doprinosa i poreza na dohodak, trebalo bi se ostvariti uvođenjem kapitaliziranog sustava mirovinskog osiguranja. Pojedinaac će u novom sustavu imati motiv za uplatu doprinosa na vlastiti račun koji će biti povećani za realni prinos. Objedinjenim prikupljanjem poreza i doprinosa dodatno bi se pak trebala povećati naplata za sve one porezne obveznike koji su do sada selektivno birali koju vrstu poreza žele platiti, a koju ne, ovisno o vlastitoj procjeni kvalitete usluge koju su za to dobivali.

4.2. Preporuke za ekonomsku politiku

Važnost optimalnoga poreznog sustava za funkcioniranje neke države ogleda se u sve većoj ulozi države u gospodarskome, socijalnome i političkom životu. Ekonometrijski modeli upućuju na činjenicu da pojednostavnjivanje administrativnog postupka utječe na sklonost plaćanju poreza, ali s niskom signifikantnošću. Ni stupanj prisilne naplate znatnije ne korelira s evazijom, bez obzira na tvrdnje da će zapošljavanje više poreznih službenika donijeti više prihoda državi (Guy, 1991). Povećanje porezne stope povećat će obveznikovu sklonost višem stupnju evazije, a povećanje novčanih kazni učinit će neformalni sektor manje atraktivnim zbog unošenja većeg rizika u aktivnost evazije. Punjenje proračuna novčanim kaznama, pak, znak je nezdravog stanja postojećeg sustava. Stvarni lijek za smanjenje porezne evazije jest sprečavanje uzroka sive ekonomije, a ne sprečavanje njezinih negativnih posljedica. Neki od važnijih činitelja koji utječu na donošenje odluka o ulasku u sivu zonu navedeni su u Kaufmann, Kaliberda (1996). To su:

- odnos političke represije i slobode
- pravni sustav i institucionalni mehanizmi provođenja zakona
- stupanj administrativne kontrole (i visok stupanj diskrecijskih odluka) spram gospodarske liberalizacije SG-a
- službeno porezno opterećenje (porezi, dvostruko oporezivanje, konstantne izmjene poreznog sustava)
- makroekonomska nestabilnost i narušen sustav plaćanja.

Schneider (2001) smatra da veći broj poreznih vrsta, široka porezna osnovica, kao i povećanje poreznih odbitaka čine porezni sustav dovoljno kompleksnim tako da povećanje jednog od poreza nije osobito prepoznatljivo, a povećanje sive ekonomije manje je nego u jednostavnim poreznim sustavima. Taj je pojam poznat u ekonomskoj literaturi kao fiskalna iluzija. Štoviše, Schneider smatra da veći broj legalnih poreznih odbitaka i izuzeća smanjuje motiv poslovanja u NG-u jer otvara veće mogućnosti legalnog izbjegavanja porezne obveze.

Ministarstvo financija nedavno je izašlo s podatkom o približno 21 mlrd. kn neplaćenih dospjelih potraživanja na osnovi poreza i doprinosa, za koje još nije nastala zastara. S najavom povećanja kazni za neplaćanje poreza i otpočinjanjem medijske kampanje radi podizanja svijesti poreznih obveznika o potrebi plaćanja pore-

za²² država mora biti dosljedna u naplati starih potraživanja. Porezna amnestija mogla bi imati vrlo opasan demonstracijski učinak na ostale porezne obveznike i potaknuti daljnje neplaćanje ("jednom napravljen otpis poreznog duga mogao bi se i ponoviti").

Stabilnošću poreznog sustava, porezne administracije i porezne kontrole dio poslovnih aktivnosti uključuje se u formalni sektor. Porezni sustav koji se neprestano mijenja plodno je tlo za evaziju, a težak je i za praćenje samim poreznim službenicima. Plaćanjem svojih obveza država mora biti primjer ostalim sudionicima na tržištu. Također se ne bi smjela baviti netransparentnim subvencioniranjem pojedinih ekonomskih agenata u obliku otpisa poreznih potraživanja, otplatom njihova duga i sl. Ne bi smjela ni popuštati lobističkim pritiscima za uvođenjem netransparentnih poreznih subvencija, kao u svezi s PDV-om.

Kvaliteta tog poreza upravo je u njegovoj neutralnosti, fiskalnoj izdašnosti i relativno jednostavnoj primjeni.

Međutim, pravi poticaj njihovu uključivanju daje provođenje politike stabilizacije, privatizacije i restrukturiranja gospodarstva, čime se stvaraju pretpostavke za gospodarski rast, a time i za privatno poduzetništvo, povećanje zaposlenosti i realnih dohodaka. Povećanje porezne osnovice omogućilo bi smanjenje poreznog opterećenja, što bi dodatno motiviralo uključivanje neformalnog sektora u službene transakcije. Otvaranje stranim investitorima pri tome je također važno, između ostaloga zbog toga što oni po pravilu izbjegavaju neslužbene gospodarske aktivnosti zbog svog položaja na tržištu.

Ankete provedene u ukrajinskim poduzećima (Kaufmann, Kaliberda, 1996) koja posluju na granici između SG-a i NG-a govore o tome da bi se tek dvije godine nakon uspostave makroekonomske stabilnosti, uvođenja modernoga i stabilnoga poreznog sustava te uklanjanja administrativnih kontrola i liberalizacije trgovačkog režima oko 50% poduzeća odlučilo za smanjenje svojih sivih aktivnosti. Sljedećih 33% odlučilo bi se na to u dugom roku, a 15% ne bi mijenjalo svoj status usprkos tim pozitivnim promjenama. To samo dodatno potvrđuje da se odluka o poduzimanju evazije u nestabilnom okruženju vrlo lako donosi, dok za ireverzibilni proces, iako izgledan, poreznim neplatišama treba kritična masa pozitivnih reformi i relativno dugo vremensko razdoblje.

²² Porezna i Carinska uprava u rujnu 2001. uvele su besplatne telefone za prijavljivanje neplatiša, a usto upozoravaju porezne obveznike da su porezni neplatiše prevarili zapravo samo njih. Sličnu je medijsku kampanju provelo već 1995. godine Ministarstvo financija pod nazivom *Plaćaš porez državi koju voliš*. Procijenjeni učinci kampanje pokazali su 3%-tno povećanje poreznih prihoda u sljedećem razdoblju.

LITERATURA

- ALAM, A. and SUNDBERG, M., 2001. *A Decade of Fiscal Transition, background paper for A Decade of Transition: Challenges for the Future*, forthcoming. Washington : The World Bank.
- CHATTOPADHYAY, S., 2000. The Dynamics of Income Growth in the Context of Tax Evasion. In: thesis *Macroeconomic Disequilibrium and the Black Economy in the Context of the Stabilization Policy in India*. New Delhi : J. Nehru University.
- CRNKOVIĆ-POZAIĆ, S. i VUJČIĆ, B., 1998. *Country Report Croatia: Employment and Labour Market Policies*, consultants' report.
- DALIĆ, M., MADŽAREVIĆ, S. i NESTIĆ, D., 1996. Procjena mogućeg utjecaja uvođenja poreza na dodanu vrijednost na cijene u Republici Hrvatskoj. *Financijska praksa*, 20 (2), 219-235.
- DZS, 2001. *Anketa o potrošnji kućanstava*. Priopćenje 13.2.1. Zagreb : Državni zavod za statistiku.
- DZS, 1998-2001. *Anketa o radnoj snazi*. Priopćenje 9.2.7, razni brojevi. Zagreb : Državni zavod za statistiku.
- EILAT, Y. and ZINNES, C., 2000. The Evolution of the Shadow Economy in Transition Countries. *CAER II Discussion Paper, No. 83*.
- Euphin database, www.euphin.dk
- FISHLOW, A. and FRIEDMAN, J., 1994. Tax Evasion, Inflation and Stabilization. *Journal of Development Economics*, 43 (1), 105-123.
- FREY, B. S. and SCHNEIDER, F., 2000. Informal and Underground Economy. In: *International Encyclopedia of Social and Behavioral Science*, Bd. 12 Economics. Amsterdam : Elsevier Science Publishing Company.
- GALINEC, D., 2002. Neslužbeno gospodarstvo u vanjskoj trgovini. *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 197-212 .
- GOERKE, L. (?). *Labour Tax Liability and Tax Evasion in a Competitive Labour Market*. University of Konstanz, IZA, CESifo.
- GUY, P. B., 1991. Exit: Tax Evasion And Avoidance. In: *The Politics Of Taxation: A Comparative Perspective*. Cambridge ; London : Blackwell, 192-224.
- KAUFMANN, D. and KALIBERDA, A., 1996. Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economics: A Framework of Analysis and Evidence. *The World Bank, Working Paper 1691*.
- MADŽAREVIĆ, S., 1997. Porezna evazija. *Financijska teorija i praksa*, 21 (1-2), 241-257.
- MADŽAREVIĆ-ŠUJSTER, S. i MIKULIĆ, D., 2002. Procjena neslužbenog gospodarstva sustavom nacionalnih računa. *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 31-56.

- MIKULIĆ, D. i MADŽAREVIĆ, S. 2002. Procjena neformalnog gospodarstva u poljoprivredi, industriji i trgovini. *Financijska teorija i praksa*, 26(1) 145-171.
- MINISTARSTVO FINACIJA, 1996. *Načela fiskalne politike Republike Hrvatske u razdoblju 1997-1999: Strategija i projekcija*. Zagreb : Ministarstvo financija.
- MINISTARSTVO FINACIJA. *Izješće o rezultatima nadzora kod poreznih obveznika*, različiti brojevi. Zagreb : Ministarstvo financija.
- MINISTARSTVO FINACIJA. *Mjesečno statističko izješće*, razni brojevi. Zagreb : Ministarstvo financija.
- MINISTARSTVO FINACIJA. *Godišnje izješće Ministarstva financija za 1998. godinu*. Zagreb : Ministarstvo financija.
- OECD, 2001. *Taxing Wages 1999/00*. Paris : OECD.
- POMMEREHNE, W. W. and Weck-HANNEMANN, H., 1995. *Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland*. Amsterdam : Kluwer Academic Publishers.
- POZO, S., 1996. Exploring the Undergorund Economy. Kalamazoo : W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- SCHNEIDER, F., 2000. The Value Added of Underground Activities: Size and Measurement of the Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force all over the World. *IMF Working paper, No. 26*.
- SCHNEIDER, F. and ENSTE, D. H., 2000. Shadow Economies: Size, Causes and Consequences. *Journal of Economic Literature*, 38 (1), 74-114.
- SCHNEIDER, F., KIRCHLER, E. and MACIEJOVSKY, B., 2001. Social Representations on Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Flight: Do Legal Differences Matter? *WP No.0104, March 2001*.
- SCHULZE, G. G., 1994. Misinvoicing Imports: The Interdependence of Tax and Tariff Evasion. *Public Finance Quarterly*, 22 (3), 335-365.
- WEBLEY, P. [et al.], 1991. *Tax Evasion: An Experimental Approach*. Cambridge : Cambridge University Press.
- ZAKON o porezu na dohodak, NN 127/00. Zagreb : Narodne novine.
- ZAKON o porezu na dobit, NN 127/00. Zagreb : Narodne novine.
- ZAVOD za platni promet. *Informacija o financijskim rezultatima poduzetnika RH*, razni brojevi.

Sanja Madžarević-Šujster: An Estimate of Tax Evasion in Croatia

Summary

The definition of the grey economy in this research paper is that it is a legal economic activity that is not reported to avoid the payment of taxes, through which the tax evader increases his or her personal wealth. Tax evasion is an unlawful manner of reducing tax obligations, for example, by underreporting income earned, or the claiming of larger business tax deductions. While avoiding taxes, however, the taxpayer simply uses the opportunities provided by the law for reducing tax obligations. The consequence of an increase in evasion is the erosion of the tax base. A shortfall in revenue collected results in a deficit that can only be financed by further increases in taxation, which in the long run additionally increases the size of the grey economy and the inclination to evasion, or by borrowing, which will increase the tax burden of future taxpayers.

The stability of the tax system is an important factor in reducing tax evasion. The transitional environment, however, with its dynamics and numbers of changes in the tax and economic system has a negative effect on a reduction of tax evasion. In conditions of adjustment of the tax systems to the market economy, the broadening of the tax base, the introduction of new taxes, the abolition of old taxes and changing of tax rates, it is hard to make reliable conclusions about the amount of tax evasion. Through a separate analysis of the evasion of individual direct and indirect taxes for the 1994-2000 period, two estimates have been obtained: the lower estimate of tax evasion that approximately keeps up with the trend in the share of the unofficial economy (UE) in GDP and that ranges around 5.5% of GDP; and the upper assessment, which partially shadows the movements in the increase or decrease in the tax burden on the economy, and that considerably drops after 1998, with a reduction in the taxation of labour from about 11 to about 7.5% of GDP in 2000.

A decision to evade in an unstable environment is made very lightly, while for an irreversible process, although promising, a critical mass of positive reforms and a relatively long time period is required.

Key words: tax evasion, avoidance of tax obligation