

## Razvoj poreza na dohodak u Hrvatskoj: reforme i promašaji

HRVOJE ŠIMOVIĆ\*

Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Zagreb, Hrvatska

Izvorni znanstveni rad  
UDK: 336.226.1(497.5)  
doi: 10.3935/rsp.v19i1.1045  
Primljeno: listopad 2011.

*U radu se analizira razvoj i učinkovitost promjena kod poreza na dohodak u Hrvatskoj. Prvo se analiziraju promjene u poreznoj osnovici i nominalnom poreznom opterećenju prema izvorima dohotka u razdoblju od 1994. godine kada je uveden sintetički porez na dohodak do kraja 2010. godine. Drugi dio rada sadrži empirijsku analizu za razdoblje od 2001. do 2010. godine gdje se analizira prosječno i efektivno porezno opterećenje prema izvorima dohotka te testira učinkovitost promjena kod poreza na dohodak kao i integriranost pojedinih izvora dohotka u sustav poreza na dohodak. Rezultati istraživanja ukazuju na nedosljednost u razvoju sustava oporezivanja dohotka, nejednako porezno opterećenje promatranih izvora dohotka kao i njihovu neintegriranost u sustav poreza na dohodak. Također, rezultati izneseni u radu dovode u pitanje postojanje sintetičkog poreza jer se postojeći sustav gotovo u potpunosti oslanja na oporezivanje nesamostalnog rada kao jedinog izvora dohotka.*

**Ključne riječi:** porez na dohodak, reforme, sintetički porez, izvori dohotka, pravednost, Hrvatska.

### UVOD

Poreznom reformom iz 1994. godine uspostavljen je novi sustav oporezivanja dohotka koji je karakteriziralo nekoliko osnovnih elemenata<sup>1</sup>. Prije svega, dominirao je tzv. potrošni koncept oporezivanja dohotka. To znači da je porez na dohodak teretio one dijelove dohotka koji su namijenjeni potrošnji, dok su dijelovi dohotka koji su nastali od štednje i investiranja (dividende, kamate i ostali dohoci od kapitala) bili izuzeti od oporezivanja. S druge strane, postoji i tzv. dohodovni koncept koji mnogo

šire definira oporezivi dohodak, odnosno uključuje sve vrste dohotaka koji se mogu koristiti za potrošnju (uključujući dohotke od kapitala). Elementi dohodovnog koncepta također su bili sadržani u novom sustavu oporezivanja dohotka u Hrvatskoj, prije svega jer su uz dohotke od rada bili oporezivi i dohoci od imovine i imovinskih prava.

Nadalje, porez na dohodak koji je uveden 1994. godine bio je sintetičkog karaktera, a »sintetički« porez na dohodak svoje temelje ima u dohodovnom konceptu. Takav porez podrazumijeva da se različiti izvori (vrste) dohotka sintetiziraju u ukupni doho-

\* Hrvoje Šimović, Ekonomski fakultet/Faculty of Economics, Trg J. F. Kennedyja 6, 10 000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, hsimovic@efzg.hr

<sup>1</sup> Autor zahvaljuje anonimnim recenzentima na korisnim sugestijama koje su značajno doprinijele poboljšanju rada.

dak te se takav ukupni (sintetički) dohodak oporezuje jednim poreznim oblikom. Time se nastojalo što više zadovoljiti načelo horizontalne pravednosti prema kojem porezni obveznici s jednakim fiskalnim kapacitetom (dohotkom) moraju snositi isti porezni teret. Prema tome, nije se pravila razlika između ostvarenog oporezivog dohotka, bilo da je on bio ostvaren od rada ili od imovine i imovinskih prava. Što se tiče načela vertikalne pravednosti, ono se ostvarilo uvođenjem progresivne tarife, ali i neoporezivog dijela dohotka čiji je koncept uz određene izmjene zadržan do danas.

Od 1994. godine Zakon o porezu na dohodak u Hrvatskoj doživio je brojne izmjene (ukupno 13 izmjena Zakona od čega su čak 3 nova Zakona), a navedeni koncept oporezivanja mijenjao se nekoliko puta. U cijelom promatranom razdoblju može se govoriti o tzv. hibridnom konceptu s obzirom da se isprepliću elementi dohodovnog i potrošnog koncepta oporezivanja dohotka. Potrebno je istaknuti razdoblje od 2001. do 2004. godine kada su se oporezivale dividende i ostali dohoci od kapitala, odnosno kada je dohodovni koncept bio nešto izraženiji. Od 2005. godine do danas može se govoriti o hibridnom konceptu koji u većoj mjeri sadržava elemente potrošnog koncepta.

Cilj rada nije favorizirati jedan koncept naspram drugog jer prednost određenog koncepta ovisi o očekivanim preferencijama i ciljevima koji se u danom trenutku stavljaju pred porezni sustav. U radu se želi preispitati koliko su promjene kod poreza na dohodak utjecale na jačanje određenog koncepta oporezivanja dohotka s posebnim osvrtom na ostvarivanje načela horizontalne pravednosti. U tom kontekstu promatrat će se promjene u visini i strukturi poreznog opterećenja prema izvorima dohotka.

Osnovna hipoteza od koje se polazi u ovom radu jest da se brojnim izmjenama

i dopunama Zakona o porezu na dohodak narušilo načelo horizontalne pravednosti, a time i dovelo u pitanje potrebu postojanja postojećeg sintetičkog sustava oporezivanja dohotka. Porez na dohodak u Hrvatskoj gotovo se u potpunosti oslanja na oporezivanje dohotka od nesamostalnog rada, a s aspekta horizontalne pravednosti sustav dodatno kompliciraju brojne olakšice uvedene nakon 2001. godine. U tom kontekstu, osnovni cilj rada jest analizirati utjecaj promjena kod poreza na dohodak na promjene u visini i strukturi poreznog opterećenja prema izvorima dohotka u razdoblju od 1994. do 2010. godine. U tu svrhu u radu se prvo analiziraju promjene u normativno-pravnom okviru. Nakon toga, rad sadrži analizu ukupnog, prosječnog i efektivnog poreznog opterećenja prema izvorima dohotka za razdoblje od 2001. do 2010. godine. Za isto razdoblje ekonometrijski se testira kako su na iznos plaćenog poreza za pojedine izvore dohotka utjecali ukupni dohodak te promjene u Zakonu o porezu na dohodak.

## KONCEPTI OPOREZIVANJA DOHOTKA I NAČELO PRAVEDNOSTI

### Teoretske osnove

Analiza poreznih sustava često započinje isticanjem najvažnijih čimbenika koji utječu na sustav oporezivanja. Tu zasigurno spadaju procesi globalizacije i integracije nacionalnih gospodarstava kao temeljni pokretači promjena u poreznim sustavima. Sustavi izravnog oporezivanja dohotka<sup>2</sup>, zbog svoje fiskalne, ekonomske i socijalne uloge doživjeli su mnoge izmjene. Zapravo, sustavi oporezivanja dohotka konstantno su izloženi određenim reformama, i svakako se te stalne izmjene mogu svrstati kao njihova prva zajednička karakteristika. Druga takva zajednička karakteristika ogleda se

<sup>2</sup> Misli se i na dohodak pojedinca i na dobit poduzeća (dohodak od dioničkog kapitala).

u složenosti sustava oporezivanja dohotka. Iz te složenosti proizlazi i značajna divergencija bez obzira što procesi integracije u Europskoj uniji (EU) sve više uvjetuju harmonizaciju u pogledu izravnih poreza.

S obzirom na predmet istraživanja ovog rada, u nastavku će se istaknuti osnovne karakteristike i trendovi u području oporezivanja dohotka pojedinca, s posebnim naglaskom na koncepte oporezivanja dohotka pojedinca. S druge strane, ne može se govoriti o konceptima oporezivanja dohotka, a da se pri tome ne vodi računa o načelu pravednosti u oporezivanju.

U svakoj teorijskoj raspravi postavlja se pitanje na koji način treba raspodijeliti porez kako bi se ostvarila pravednost. Pravednost u oporezivanju može se ostvariti na temelju dvaju osnovnih načela: 1) načelo ekvivalencije (korisnosti) i 2) načelo porezne (ekonomske) snage. Prema načelu ekvivalencije, porezi se opravdavaju kao svojevrsna cijena za javna dobra i usluge, odnosno stavljaju se u izravnu ili neizravnu vezu s dobrima i uslugama koje pribavlja država (npr. komunalne usluge plaćaju se ukoliko se koriste). Iako u praksi načelo ekvivalencije nije u potpunosti odbačeno, zbog praktičnih razloga porezni sustavi uglavnom se temelje na načelu oporezivanja prema poreznoj snazi.<sup>3</sup> Suprotno načelu ekvivalencije, prema načelu porezne snage, kao polazište za razrezivanje poreza uzima se sposobnost poreznog obveznika da doprinosi financiranju stanovite veličine javnih rashoda.

Prema načelu porezne snage, ostvarivanje načela pravednosti promatra se kroz dva aspekta: 1) horizontalna pravednost

i 2) vertikalna pravednost. Oporezivanje prema poreznoj snazi zahtijeva da obveznici s jednakom poreznom snagom snose isti porezni teret (horizontalna pravednost), dok obveznici s većom poreznom snagom trebaju snositi veći porezni teret (vertikalna pravednost). Ono što je zajedničko kod obaju aspekata jest kako utvrditi poreznu snagu i odabrati prikladan koncept oporezivanja te porezne snage.

Općenito, porezna snaga može se mjeriti kroz dohodak, ukupnu potrošnju i imovinu. U praksi, porezni sustav sadrži razne porezne oblike koji su usmjereni na jednu od navedenih kategorija (osnovica), što pak znači da se koristi kombinirani pristup.

Kad se govori isključivo o izravnom oporezivanju dohotka pojedinca, onda se koriste dva temeljna koncepta: 1) koncept dohotka i 2) koncept potrošnje.<sup>4</sup> Postojeći sustavi oporezivanja dohotka pojedinca i dobiti (dohotka) poduzeća u svijetu uvelike se temelje na konceptu dohotka. Iako postoji više teoretskih polazišta u definiranju oporezivog dohotka, dominantan je sveobuhvatan pristup u definiranju dohotka, tzv. SHS dohodak. Prema SHS (Shanz, Haig, Simons)<sup>5</sup> konceptu, dohodak se definira »sveobuhvatno«, odnosno dohodak je iznos koji se može koristiti za potrošnju, a da se ne umanjuje imovina koja je postojala na početku razdoblja. Prema tome, u dohodak treba uključiti sve redovite i povremene oblike novčanog dohotka (nadnice, kamate, dividende, darove, dobitke od igara na sreću itd.), imputiranu rentu od vlastitog stana ili kuće te porast (smanjenje) vrijednosti imovine.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Za raspravu o funkcionalnosti ovih dvaju načela raspodjele poreza kao i o njihovim prednostima i nedostacima vidjeti bilo koji udžbenik iz javnih financija, npr. Brümmerhoff, 2000.: 238-248.

<sup>4</sup> Isti se koncepti odnose i na dohodak poduzeća, odnosno dobit.

<sup>5</sup> Postojeći koncept prvi je postavio Schanz (1896.), a kasnije su ga upotpunili Haig (1921.) i Simons (1938.) (vidjeti Mijatović, 2007.)

<sup>6</sup> Naravno da je ovakav teoretski ideal teško postići pa se u praksi najčešće koristi suženi SHS koncept koji obuhvaća samo novčani dohodak. Više o SHS konceptu kao i o svim konceptima oporezivanja dohotka i potrošnje vidjeti Blažić, 2006.

Bez obzira na izbor koncepta kod definicije dohotka, porez na dohodak uglavnom je sintetički porez što znači da se različite vrste (izvori) dohodaka sintetiziraju u ukupni dohodak i oporezuju kao cjelina jednim progresivnim poreznim oblikom. Prema tome, svi dohoci tretiraju se na isti način bez obzira na izvor pojedinog dohotka (rad, kapital).<sup>7</sup>

S druge strane, kao osnovica izravnog oporezivanja pojedinca može se koristiti potrošnja, odnosno upotrijebljeni dohodak (tzv. Kaldor-Fischerov koncept). To u biti znači da se pri oporezivanju dohotka teret usmjeri na one dijelove dohotka koji su namijenjeni potrošnji, dok bi dijelovi dohotka namijenjeni za investiranje i štednju, odnosno koji su rezultat investiranja i štednje (dividende, kamate, kapitalni dobiti) trebali biti u povoljnijem poreznom položaju ili pak posve izuzeti od oporezivanja.<sup>8</sup>

### **Izbor adekvatnog koncepta oporezivanja: suprotstavljeni aspekti pravednost i učinkovitosti**

Pitanje definicije porezne osnovice osnovno je pitanje kod oporezivanja dohotka. Definicija porezne osnovice ovisi o izboru prethodno spomenutih teorija koje definiraju poreznu osnovicu. Izbor odgovarajućeg koncepta oporezivanja dohotka pojedinca ovisi prije svega o ciljevima koji se žele postići oporezivanjem, ali i o temeljnim karakteristikama koje bi porez na dohodak trebao imati, kao i kriterijima koje bi trebao zadovoljiti. S obzirom na navedeno i ciljeve rada, osnovna dimenzija od koje je potrebno krenuti jest izbor dohodovnog ili potrošnog koncepta oporezivanja dohotka pojedinca.

Koncept potrošnje je učinkovitiji u kontekstu poticanja štednje i investicija, posebno kod oporezivanja dobiti poduzeća. Zagovaratelji koncepta potrošnje ističu kako dohodovni koncept negativno utječe na investicije jer diskriminira štednju u odnosu na korištenje dohodaka za sadašnju potrošnju. Dolazi do tzv. »dvostrukog oporezivanja štednje«, prvo u trenutku njenog formiranja (u okviru dohotka), a drugi put u trenutku ostvarivanja njezinih prinosa (dohodaka od kapitala). U tom kontekstu, kao opravdanje za izuzimanje dohodaka od kapitala od oporezivanja jest činjenica da je to nepoželjno u zemljama u kojima je potražnja za kapitalom veća od njegove ponude (Šimović, 1994.; Rose i Wiswesser, 1995.; Blažić, 1999.).

Suprotan aspektu učinkovitosti jest zahtjev za ostvarivanjem načela pravednosti. Općenito, dohodovni koncept se zbog šire porezne osnovice smatra pravednijim iako i tu postoje razlike u teorijskim polazištima (Šimović, 1994.; Blažić, 1999.). Kod aspekta horizontalne pravednosti zagovornici potrošnog koncepta smatraju da je potrošnja pravedniji odraz ekonomske snage u dugom roku (životni vijek) u odnosu na ukupni dohodak koji oscilira u kratkom roku. Zbog toga bi trebali uzimati potrošnju kao poreznu osnovicu. Zbog nesavršenosti tržišta kapitala te neadekvatnog tretmana ljudskog kapitala zagovornici dohodovnog koncepta ne prihvaćaju takav argument. Oni smatraju kako je za pravedniji porezni obuhvat ipak potrebno promatrati ukupni dohodak koji se ostvaruje u jednoj godini (Blažić, 2006.: 87-89).

Kao za porezni sustav u cjelini, izbor odgovarajućeg koncepta poreza na dohodak

<sup>7</sup> Suprotan sintetičkom porezu na dohodak je cedularni ili analitički porez na dohodak. Kod cedularnog poreza svaki pojedini izvor dohotka oporezuje se na različit način. Više o osnovnim oblicima poreza na dohodak vidjeti Jelčić i Jelčić, 1998.: 179-180.

<sup>8</sup> U praksi se problem može riješiti na dva načina. Prvi način je neoporezivanjem štednje u trenutku njezinog formiranja, tj. odbijanjem štednje od porezne osnovice poreza na dohodak (standardni model). Drugi način je da se ne oporezuju prinosi od te štednje – dohodaka od kapitala (alternativni model) (Blažić, 2006.: 33).

uvijek mora staviti na »vagu« načelo pravednosti i učinkovitosti. Ovisno o odabiru, može se govoriti o potrošno orijentiranim sustavima, odnosno dohodovno orijentiranim sustavima. Taj je odabir uvelike ovisio o stupnju razvoja, pa su se tako tranzicijske zemlje<sup>9</sup>, uključujući Hrvatsku, uglavnom odlučile za potrošno orijentirane sustave. S druge strane, kao što je već spomenuto, porezni sustavi izloženi su konstantnim reformama. Danas u Hrvatskoj u biti prevladava hibridni koncept koji u većoj mjeri sadrži elemente potrošnog koncepta. Gledajući uže, samo porez na dohodak, isto se u većoj ili manjoj mjeri isprepliću elementi SHS dohotka s posebnim tretmanom dohodaka od kapitala.

### **RAZVOJ POREZA NA DOHODAK U HRVATSKOJ I OSTVARIVANJE NAČELA PRAVEDNOSTI**

Razvoj poreza na dohodak u Hrvatskoj može se promatrati u tri razdoblja, a vežu se uz uvođenje novih Zakona o porezu na dohodak. Prvo razdoblje je od 1994. do 2000. godine, drugo razdoblje je od 2001. do 2004. godine, a treće od 2005. do 2010. godine. U nastavku će se promatrati razvoj porezne osnove u svim trima razdobljima te nominalno porezno opterećenje prema izvorima dohotka.

### **Razvoj porezne osnove**

Sintetički porez na dohodak u Hrvatskoj je uveden početkom 1994. godine. Do tada se oporezivanje dohotka temeljilo na cedularnom ili analitičkom sustavu oporezivanja pri čemu su za svaki analitički porez<sup>10</sup> bile propisane posebne porezne stope te olakšice i oslobođenja. Donošenjem novog Zakona o porezu na dohodak (NN, 109/1993.) Hrvatska je prihvatila tadašnji međunarodni trend u poreznim reformama. Osim što je uveden sintetički model oporezivanja dohotka, novim Zakonom reduciran je broj nestandardnih olakšica i oslobođenja.

Druga važna karakteristika bila je prihvaćanje potrošnog koncepta oporezivanja dohotka. Hrvatska je tada bila jedina zemlja koja je dosljedno primjenjivala alternativni model oporezivanja potrošnje. Tako se nije oporezivao dohodak od kapitala (dividende, kamate i kapitalni dobiti) te prinos od vlastitog kapitala obrtnika što se provodilo primjenom zaštitne kamate.<sup>11</sup> Uglavnom se oporezivao dohodak od rada. Tu se misli na dohodak od nesamostalnog rada koji je uključivao i plaće i mirovine te dohodak od samostalne djelatnosti. Ipak, od alternativnog potrošnog modela hrvatski model je odstupao u segmentu oporezivanja dohodaka od realne imovine (dohodak od imovine i imovinskih prava prema poreznoj terminologiji) (tablica 1.).<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Pod tranzicijskim zemljama podrazumijevaju se nove članice EU-a kao i buduće članice (zemlje jugoistočne Europe). Kao i u Hrvatskoj, potrošni koncept ostvaruje se na alternativni način tako da se ne oporezuje velik dio dohodaka od kapitala (Blažić, 2006.).

<sup>10</sup> Porez na dohodak od samostalnih djelatnosti, porez na plaće, porez na dohodak od poljoprivredne djelatnosti, porez na prihod od autorskih prava, patenata i tehničkih unapređivanja, porez od imovine, porez na dobitke od igara na sreću.

<sup>11</sup> Upravo zbog primjene zaštitne kamate alternativni model oporezivanja potrošnje posebno je dolazio do izražaja kod oporezivanja dobiti. Zaštitna kamata izračunavala se ukamačivanjem uloženog vlastitog kapitala (knjigovodstvena vrijednost uložene dugotrajne realne imovine za samostalnu djelatnost kod oporezivanja dohotka) zaštitnom kamatom stopom. Za taj izračunati iznos zaštitne kamate umanjila bi se osnovica poreza na dobit. Stručna stajališta o zaštitnoj kamati bila su podosta različita. Vidjeti više o tome Šimović (2000.) i Spajić (2000.).

<sup>12</sup> Porez na nasljedstva i darove tada, kao i sada, nije bio uključen u sintetički porez na dohodak, ali se oporezivao te se i dalje oporezuje posebnim porezom. Također, zbog načela neutralnosti, porezna reforma nije obuhvatila porez na imovinu.

Tablica 1.

Nominalni izvori dohotka prema Zakonima o porezu na dohodak

Izvor dohotka	1994.-2000.		2001.-2004.		2005.-2010.	
	Obvezna porezna prijava <sup>a</sup>	Izvor dohotka	Obvezna porezna prijava <sup>b</sup>	Izvor dohotka	Obvezna porezna prijava <sup>b</sup>	
Od nesamostalnog rada	ne	od nesamostalnog rada	ne	od nesamostalnog rada	ne	
Od samostalne djelatnosti	da	od samostalne djelatnosti	da	od samostalne djelatnosti	da	
Od imovine i imovinskih prava	da	od imovine i imovinskih prava	ne	od imovine i imovinskih prava	ne	
		od kapitala	ne	od kapitala	ne	
		od osiguranja (od 2003.)	ne	od osiguranja	ne	
				drugi dohodak	ne	

Napomena: a) Za dohotke od nesamostalnog rada prijava se mora podnijeti ako su se ostvarivali i dohoci iz drugih izvora te iznimno u određenim slučajevima. Najčešće ako su postojala dva ili više poslodavaca ili ako se ostvarivao dohodak iz inozemstva. b) Postoje iznimke za sve izvore dohotka.

Izvor: ZPD (NN, 109/1993., 95/1994., 106/1996., 164/1998., 33/2000.), ZPD (NN, 127/2000., 150/2002., 163/2003., 30/2004.), ZPD (NN, 177/2004., 73/2008., 80/2010.).

Općenito gledajući, uvođenjem sintetičkog poreza i ukidanjem nestandardnih olakšica, model poreza na dohodak iz 1994. godine imao je jasno ugrađeno načelo horizontalne pravednosti. S aspekta koncepta dohotka, načelo horizontalne pravednosti nije u potpunosti zadovoljeno zbog neoprezivanja dohodaka od kapitala, što je djelomično ispravljeno oporezivanjem imovine i imovinskih prava. S druge strane, prema konceptu potrošnje oporezivanje dohodaka od imovine i imovinskih prava djelomično je narušavalo načelo neutralnosti.

Zakon o porezu na dohodak koji je uveden 1994. godine trajao je do kraja 2000. godine. U međuvremenu doživio je niz izmjena (NN, 95/1994., 106/1996., 164/1998., 33/2000.) koje su se odnosile

na izmjene u stopama i poreznim razredima, uvođenje prireza te nekoliko promjena visine osobnog odbitka (vidjeti tablicu u dodatku 1.). Te izmjene su i u kasnijim sustavima poreza na dohodak bile učestale te su primarno djelovale na promjenu progresivnosti, odnosno vertikalne pravednosti.<sup>13</sup> Što se tiče načela horizontalne pravednosti, ono se počelo narušavati relativno brzo. Već su tijekom 1996. godine uvedene olakšice za područja posebne državne skrbi (PPDS) čime je povećan osobni odbitak i povećana zaštitna kamata za porezne obveznike s tih područja. Nadalje, uvedene su olakšice za umjetnike i branitelje čime se također jednim dijelom utjecalo na načelo horizontalne pravednosti. Sve spomenute olakšice zadržale su se do danas (osim zaštitne kamate na PPDS).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Za dobar prikaz izmjena i dopuna u sustavu poreza na dohodak, pogotovo u segmentu vertikalne pravednosti (stope, razredi, osobni odbitak), od 1994. godine pa sve do 2007. godine vidjeti Petrović (2007.).

<sup>14</sup> Vidjeti Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN, 44/1996.), Zakon o pravima samostalnih umjetnika i poticanju kulturnog i umjetničkog stvaralaštva (NN, 43/1996.) i Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihove obitelji (NN, 108/1996.).

Drugi Zakon o porezu na dohodak (NN, 127/2000.) stupio je na snagu početkom 2001. godine i s nekoliko izmjena i dopuna (NN, 150/2002., 163/2003., 30/2004.) bio na snazi do kraja 2004. godine. Što se tiče vertikalne pravednosti, u dva navrata povećan je broj poreznih razreda i poreznih stopa te povećan osobni odbitak. Svakako najvažnija promjena je djelomično napuštanje potrošnog koncepta ukidanjem zaštitne kamate i oporezivanjem dijela dohodaka od kapitala. Ipak, jači pomak prema dohodovnom konceptu, i u tom kontekstu horizontalnoj pravednosti, izostao je jer su se oporezivale samo dividende i udjeli u dobiti i to po granično najnižoj poreznoj stopi od 15%, s time da se tako plaćeni porez po odbitku smatrao konačnim. Izostalo je snažnije oporezivanje dohodaka od kapitala, prije svega kamata na štednju i vrijednosne papire te kapitalnih dobitaka od financijske imovine.

Također, uvođenjem oporezivanja dijela dohodaka od kapitala započet je trend korištenja terminologije koja nije u potpunosti usklađena s terminologijom financijskih tržišta. Naime, preciznije bi bilo dohotke od kapitala nazvati dohocima (prinosima) od investicija. Termin investicija prvenstveno upućuje na ulaganje u financijsku imovinu, što pak podrazumijeva utržive vrijednosnice, npr. dionice i obveznice. Dohoci (prinosi) od investicija mogu biti tekući (dividende, udjeli u dobiti, kamate) i kapitalni (porast vrijednosti imovine) (Orsag, 2011.). Za potpunu prilagodbu dohodovnom konceptu, uvođenjem oporezivanja dohotka od kapitala bilo je potrebno jednako obuhvatiti sve vrste dohodaka od kapitala (financijskih investicija) kao što je bio slučaj s dohocima od realne imovine (imovina i imovinska prava). Nadalje, trebalo je razdvojiti špekulativne investicije od dugoročnih (kapitalnih) investicija što je također bio slučaj s dohocima od realne imovine.

S druge strane, pomak prema dohodovnom konceptu i takvom poimanju horizontalne pravednosti narušen je djelomičnim napuštanjem sintetičkog poreza. Naime, svaki se izvor dohotka novim Zakonom oporezivao na poseban način tako da su se predujmovi plaćali po posebnim stopama čime se tako plaćeni porez smatrao konačnim. Paralelno s tim, napuštena je obvezna godišnja prijava za većinu izvora dohotka, osim za samostalne djelatnosti. Napuštanje obvezne godišnje prijave pokazat će se kao jedan od ključnih elementa u narušavanju načela horizontalne pravednosti, a time i osnovnog koncepta sintetičkog poreza na dohodak, čime se automatski napustila ključna pretpostavka po kojoj jednako visoki dohoci trebaju biti jednako visoko oporezivani.

Nadalje, početkom 2003. godine porezna osnovica je nominalno proširena za dohotke od osiguranja iako se oni već od 2001. smatraju oporezivim primicima, što nije bio slučaj u prethodnom sustavu poreza na dohodak (tablica 1.). Istim izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (NN, 150/2002.) uvedene su olakšice kojima se kod porezne prijave dodatno mogao uvećati osobni odbitak do 12 000 kuna za iznos stvarnih troškova zdravstvenih usluga i plaćenih premija osiguranja te za stambene potrebe. Također, uvedena je ili revidirana većina drugih olakšica (olakšice i oslobođenja za HRVI, PPDS, poticaji zapošljavanju za samostalnu djelatnost itd.). Čak je u narednim izmjenama Zakona (NN, 136/2003.) opet došlo do izmjena među olakšicama te su uvedene olakšice za istraživanje i razvoj za samostalnu djelatnost. Time se dodatno zakomplicirao sustav, ali se značajno utjecalo na realizaciju načela horizontalne pravednosti.

Od početka 2005. godine primjenjuje se treći Zakon o porezu na dohodak (NN, 177/2004.) koji je do danas doživio dvije izmjene (NN, 73/2008., 80/2010.) od kojih je najvažnija ona iz 2010. godine. Za razliku

od promjene u prošlom Zakonu, ovaj novi Zakon nije doveo do suštinskih promjena u oporezivanju dohotka. Osnovni cilj novog Zakona bio je donijeti jednostavniji, pregledniji i razumljiviji propis (Kesner Škreb, 2007.: 1). Koliko se u tom (ne)uspjelo, najbolje će se pokazati u nastavku analize. Većina poreznih olakšica koje su ranije uvedene zadržale su se sve do 2010., s tim da su posebno mjesto dobili i poticaji za zapošljavanje i povećanje gospodarske aktivnosti na PPDS i brdsko-planinskim područjima (BPP). Ovim Zakonom nominalno je uveden i šesti izvor dohotka nazvan drugi dohodak (tablica 1.). Radi se o dohotku koji se ostvaruje povremeno izvan radnog odnosa, a koji je ranije bio obuhvaćen kao dohodak od drugih samostalnih djelatnosti. Samo se željelo pojednostaviti sustav oporezivanja dohotka od samostalne djelatnosti i dohotka od nesamostalnog rada. Nadalje, ukinuto je oporezivanje dividende i udjela u dobiti čime su oporezivi dohoci od kapitala dodatno suženi.

Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (NN, 80/2010.) došlo je nekoliko značajnih promjena koje su imale utjecaj na ostvarivanje načela pravednosti. Od četiriju poreznih stopa koje su preuzete iz prethodnog Zakona ovim izmjenama uvedene su tri nove stope (12%, 25% i 40%) pa time i novi porezni razredi. Nadalje, ukinute su olakšice koje su se odnosile na dodatni osobni odbitak.

Ukupno gledajući, različitim poreznim tretmanom izvora dohotka odstupilo se od cjelovite primjene sintetičkog poreza na dohodak. Također, brojne su promjene u definiciji porezne osnovice i oporezivih izvora dohodaka te broju i vrsti olakšica utjecale na ostvarivanje načela horizontalne i vertikalne pravednosti. Iako su se Zakonom iz 2005. opet suzili oporezivi dohoci od kapitala, samo njihovo oporezivanje kao i oporezivanje dohodaka od imovine i imovinskih prava te još nekih dohodaka, daje

naslutiti kako Hrvatska ima mnoge elemente hibridnog sustava unutar kojeg još uvijek dominira potrošni koncept.

### **Nominalno porezno opterećenje prema izvorima dohotka**

Većina poreznih obveznika ostvaruje dohodak od nesamostalnog rada te se takav dohodak ostvaruje uglavnom kroz plaće od poslodavca te mirovine. Oporezivanje dohotka od nesamostalnog rada, u usporedbi s ostalim izvorima dohotka, najviše karakterizira progresivna tarifa koja se veže uz ostvarivanje načela vertikalne pravednosti. Mnoge su rasprave i danas aktualne o broju i visini poreznih stopa a time i poreznih razreda, iako presudno značenje u postizanju progresivnosti ima učinak osobnog odbitka, odnosno neoporezivog dijela dohotka (Urban, 2006.). U promatranom razdoblju broj i visina poreznih stopa rjeđe su se mijenjali i učestalije su bile promjene osobnog odbitka koje izravno utječu na promjene u visini poreznih razreda. Od uvođenja poreza na dohodak 1994. godine ukupno je bilo jedanaest promjena vezanih uz poreznu tarifu (vidjeti tablicu u dodatku 1.).

Podnošenje porezne prijave ključan je čimbenik ostvarivanja načela horizontalne i vertikalne pravednosti. Tek u toj situaciji svi izvori dohotka imaju isti porezni tretman i tretiraju se istom poreznom tarifom. U slučajevima kada se plaćeni predujmovi smatraju konačnim porezom može doći do toga da se na isti iznos dohotka ostvaren po različitoj osnovi (izvoru) plati različit iznos poreza. To je izravno narušavanje načela horizontalne pravednosti prema kojem različiti izvori dohotka moraju imati jednak porezni tretman. Od 2001. za sve izvore dohotka osim samostalne djelatnosti ne postoji obveza porezne prijave (tablica 1.) čime se plaćeni predujam smatra konačnim porezom. Time su određeni izvori dohotka stavljeni u povlašten položaj, a posebno dohoci od imovine i imovinskih prava te dohoci od kapitala.



Tablica 2.  
 Predujmovi poreza na dohodak od imovine i imovinskih prava

Razdoblje	2001.-2002.	2003.-2004.	2005.- 6. mj. 2010.	7. mj.-12. mj. 2010.	2001.-2010.
<b>Primici</b>	<b>Stopa</b>				<b>Utvrđivanje predujma</b>
Davanje u najam ili zakup nekretnina i pokretnina	prema rješenju PU	15%	15%	12%	30% porezno priznatih izdataka
Iznajmljivanje stanova, soba i postelja putnicima i turistima te organiziranje kampova	25%	15%	paušalno	paušalno	paušal ovisi o broju kreveta te koeficijentu područja; 50% porezno priznatih izdataka
Imovinska prava	25%	25%	25%	25%	priznati svi stvarno nastali izdaci
Otuđenje nekretnina i imovinskih prava	35%	35%	35%	25%	postoje oslobođenja predviđena Zakonom; razlika u cijeni (unutar 3 g.); troškovi otuđenja priznati

Izvor: ZPD (NN, 109/1993., 95/1994., 106/1996., 164/1998., 33/2000.), ZPD (NN, 127/2000., 150/2002., 163/2003., 30/2004.), ZPD (NN, 177/2004., 73/2008., 80/2010.).

U tablicama 2. i 3. prikazane su stope i način utvrđivanja predujma za dohotke od imovine i imovinskih prava, donosno dohotke od kapitala. Za većinu dohodaka od imovine i imovinskih prava porezne stope relativno su niske i utvrđene na razini najniže granične stope koja se još povijesno snižavala. Čak se od 2003. godine izmjenama Zakona (NN, 150/2002.) ukinulo plaćanje predujmova na temelju rješenja Porezne uprave (PU) za davanje nekretnina u najam i uvela praksa konačnog poreza po odbitku po najnižoj graničnoj stopi poreza na dohodak. Nadalje, efektivno porezno opterećenje je još niže budući da

se za većinu priznaju određeni izdaci koji umanjuju poreznu osnovicu.

Kod dohodaka od kapitala porezno opterećenje je nisko za dividende i udjele u dobiti, s tim da se prikazane stope odnose samo za isplate koje se odnose na razdoblje 2001.-2004. Dohoci od izuzimanja imovine kao i od kamata oporezovani su višim graničnim stopama, no ti dohoci su rijetki kao i porez koji se na njih plaća. Prema prikazanome, dohoci od imovine i kapitala oporezuju se nominalno nižim stopama i tako plaćeni porez smatra se konačnim ukoliko se ne podnosi porezna prijava.

Tablica 3.  
Predujmovi poreza na dohodak od kapitala

Razdoblje	2001.-2002.	2003.-2004.	2005.- 6. mj. 2010.	7. mj.-12. mj. 2010.	2001.-2010.
<b>Primici</b>	<b>Stopa</b>				<b>Utvrđivanje predujma</b>
Izuzimanje imovine i korištenje usluga od strane vlasnika	35%	35%	35%	40%	
Kamate (na osnovi danih zajmova i kredita)	35%	35%	35%	40%	ne priznaju se ni izdaci ni osobni odbitak
Udjeli u dobiti članova uprave i zaposlenika koji su ostvareni dodjelom ili opcijskom kupnjom vlastitih dionica	15%	15%	15%	25%	
Dividende i udjeli u dobiti ostvareni između 2001. i 2004.	15%	15%	(15%)	(12%)	

Izvor: ZPD (NN, 109/1993., 95/1994., 106/1996., 164/1998., 33/2000.), ZPD (NN, 127/2000., 150/2002., 163/2003., 30/2004.), ZPD (NN, 177/2004., 73/2008., 80/2010.).

Ukidanjem obvezne porezne prijave sličan se razvoj dogodio i za ostale nespomenute izvore dohotka. Posebno je potrebno spomenuti drugi dohodak koji predstavlja uglavnom dohodak od privremenih djelatnosti. Ovisno o karakteru, on se također oporezuje određenom stopom, s tim da se uglavnom priznaju i određeni izdaci te se tako plaćeni porez smatra konačnim.

### Preispitivanje postojećeg koncepta oporezivanja dohotka: kratki pregled literature

Domaća literatura relativno je bogata raspravama i analizama vezanim uz odabir dohodovnog ili potrošnog koncepta oporezivanja dohotka i dobiti (vidjeti Jurković, 1991.; Šimović, 1994.; Jelčić i Jelčić, 1997., 1998.; Blažić, 1995., 1999.; Rose i Wiswesser, 1995., 1998.; Ott, 1996.). Nakon porezne reforme koja je završila 1998. godine uvođenjem PDV-a, sve su rjeđa preispitivanja dominantnosti potrošnog koncepta kod oporezivanja dohotka. Istraživanja se uglavnom baziraju na poboljšanju postojećeg sustava oporezivanja dohotka i naglasku na jednostavnosti sustava. U tom kontekstu, Švaljek (2005.) preispituje koliko su se ostvarili ciljevi po-

rezne reforme iz 2001. godine te naglašava eroziju osnovice poreza na dohodak i dobit zbog uvođenja brojnih olakšica. Urban (2005.) preispituje novi Zakon o porezu na dohodak iz 2005. te također naglašava nedostatke reforme zbog neravnomjerne raspodjele poreznog tereta.

Empirijska su istraživanja također usmjerena na analizu postojećeg koncepta oporezivanja dohotka i to na njegovu progresivnost, vertikalnu i/ili horizontalnu pravednost te nejednakost u raspodjeli dohotka i poreznog tereta (Kesner-Škreb i sur., 2001.; Kesner-Škreb i Madžarević-Šujster, 2004.; Sever i Drezgić, 2003.; Urban, 2006.; Čok i Urban, 2007.). Potrebno je spomenuti istraživanja koja se bave analizom učinka poreznog opterećenja na funkcioniranje tržišta rada (Nestić, 1998.) te na relativno visoko ukupno porezno opterećenje rada (uključujući doprinose) (Grdović Gnip i Tomić, 2010.) ili pak na nejednak tretman samostalne djelatnosti i nesamostalnog rada (Šimović i Deskar Škrbić, 2010.). U istraživanjima o olakšicama i oslobodjenjima ukazuje se na njihovu brojnost kojom se narušava konzistentnost poreznog sustava (Bratić i Urban, 2006.).

Sva navedena istraživanja uglavnom ukazuju na potrebu pojednostavljenja postojećeg potrošnog koncepta te kritiziraju nedostatke sustava u tom kontekstu. Jedini rad koji općenito kritizira potrošni koncept je rad Severa i Drezgića (2003.) u kojem se naglašava potreba za izgradnjom primjerenijih socijalnih odnosa što podrazumijeva veću poreznu presiju bogatih (a time i ostalih izvora dohotka osim rada), ali i usmjeravanje oporezivanja na imovinu kao poreznu osnovicu. Šimović i Deskar Škrbić (2010.) djelomično kritiziraju potrošni koncept, odnosno posljednje izmjene u Zakonu o porezu na dohodak (NN, 80/2010.) koje idu u smjeru još većeg poreznog opterećenja dohotka od nesamostalnog rada zbog uklanjanja dodatnog osobnog odbitka. Nadalje, ukazuju na potrebu reforme koja bi morala značajnije obuhvatiti dohodak od kapitala, ali i dohodak od imovine i imovinskih prava.

## **EMPIRIJSKA ANALIZA PROMJENA POREZA NA DOHODAK U RAZDOBLJU OD 1994. DO 2010. GODINE**

### **Metode i podaci**

Osnovni cilj rada jest analizirati utjecaj promjena kod poreza na dohodak na promjene u visini i strukturi poreznog opterećenja prema izvorima dohotka. Budući da se u radu preispituje sintetički porez, analiza se vrši prema izvorima dohotka, a empirijski dio analize odnosi se na razdoblje od 2001.

do 2010. jer je novim Zakonom o porezu na dohodak od 2001. godine dobrim dijelom napušten sintetički porez. U empirijskom dijelu analize prvo se analizira struktura plaćenog prireza i poreza na dohodak kao i prosječno te efektivno porezno opterećenje prema izvorima dohotka. Kako bi se empirijski testirao utjecaj promjena kod poreza na dohodak, razvijen je regresijski model, odnosno model korekcije pogreške (ECM) kojim se promatra kako na iznos plaćenog poreza utječe ukupni dohodak kao osnovna nezavisna varijabla te promjene u Zakonu o porezu na dohodak koje su prikazane kroz binarnu *dummy* varijablu.<sup>15</sup>

Empirijska analiza napravljena je na temelju objavljenih agregiranih podataka Porezne uprave i podataka DZS-a o zaposlenosti i plaćama. Što se tiče podataka Porezne uprave, za izračun prosječnog poreznog opterećenja prema izvorima dohotka korištena su statistička izvješća o obrađenim godišnjim prijavama poreza na dohodak (Ministarstvo financija, 2001.-2009.a, b i c). U ostalom dijelu analize koristili su se predujmovi prireza i poreza na dohodak (Ministarstvo financija, 2001.-2010.).<sup>16</sup>

Svaki od navedenih podataka ima svoje nedostatke. Statistička izvješća o obrađenim godišnjim prijavama ne obuhvaćaju porezne obveznike koji nisu bili dužni podnijeti poreznu prijavu. Jedino kod porezne prijave dolazi do jednakog tretmana svih izvora dohotka, ali se ne može razlučiti koliko od ukupnog poreznog tereta onda otpada

<sup>15</sup> Detaljna metodološka objašnjenja kao i ograničenja navedena su u nastavku rada.

<sup>16</sup> Zbog nemogućnosti razdvajanja u okviru navedenih izvještaja, u empirijskom dijelu analize prirez će se promatrati zajedno s porezom na dohodak. Nadalje, budući da svaki izvor dohotka čini više vrsta dohotka (brojčanih oznaka), sintetiziranje podataka izvršeno je prema tada važećoj Naredbi o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba (NN, 157/2009., 153/2008., 131/2007., 144/2006., 154/2005., 186/2004., 201/2003., 01/2003., 114/2001., 128/2000.) koju početkom svake fiskalne godine donosi ministar financija. S obzirom da se tijekom promatranog razdoblja broj izvora dohotka povećavao, tako su i pojedine vrste dohotka mijenjale pripadnost (npr. velik dio poreza promatrao se do 2004. kao porez na dohodak od samostalne djelatnosti, a od 2005. godine promatra se kao porez na drugi dohodak), a vremenske serije prilagodile su se aktualnoj podjeli.

na pojedini izvor dohotka. Ipak, s obzirom na velik broj podnijetih poreznih prijava i činjenicu da kroz poreznu prijavu dolazi do jednakog tretmana svih izvora dohotka čime se ostvaruju i brojne olakšice, ovi podaci mogu poslužiti kao dobra osnova za računanje prosječnog poreznog opterećenja prema izvorima dohotka.

Uz navedene podatke, u ekonometrijskom dijelu analize korišteni su mjesečni predujmovi prireza i poreza na dohodak. Nedostatak tih podataka ogleda se u tome što ne obuhvaćaju većinu olakšica koje se ostvaruju kroz godišnju poreznu prijavu te se odnosi plaćenih predujmova poreza mogu ispraviti samom poreznom prijavom. Prednost ovih podataka jest u tome da se mogu koristiti mjesečne frekvencije čime se dobiva potreban broj opažanja. Nadalje, iako predujmovi plaćenog prireza i poreza nisu savršeni, u radu će se pokazati kako se struktura plaćenog poreza kroz predujmove i nakon prijava ne razlikuje mnogo. Da predujmovi mogu poslužiti kao kvalitetan izvor podataka, govori činjenica da obuhvaćaju sve porezne obveznike. Za one porezne obveznike koji ne podnose poreznu prijavu predujam se smatra konačnim porezom. Zatim za nesamostalni rad, kao najizdašniji izvor dohotka, u predujmove su već uključeni osobni odbitak i dodatak za uzdržavane članove (što je najvažnija olakšica, pogotovo u kontekstu indirektna progresije i vertikalne pravednosti (vidjeti Urban, 2006.), ali i za još neke izvore dohotka tu su uključeni određeni paušali izdaci (npr. dohodak od imovine i imovinskih prava).

Za potrebe ekonometrijske analize kao nezavisna varijabla koristio se ukupni dohodak. Ukupni dohodak temelji se na procjeni mase plaća prema podacima DZS-a (razna godišta). Ukupni dohodak od nesamostal-

nog rada predstavlja procjenu mase plaća za zaposlene u pravnim osobama koja se računa kao umnožak korigiranog broja zaposlenih (vidjeti Nestić, 2000.) i prosječne bruto plaće. Ukupni dohodak samostalne djelatnosti također je procijenjen kao umnožak broja zaposlenih obrtnika u pojedinim sektorima prema klasifikaciji NKD-a i prosječnih bruto plaća u tim sektorima (do 2008. korištena NKD 2001: A-O, a od 2008. korištena NKD 2007: A-S). Tom umnošku pridodana je masa plaća aktivnih poljoprivrednika izračunata kao umnožak broja aktivnih poljoprivrednika i prosječne bruto plaće zaposlenih u pravnim osobama u djelatnosti poljoprivrede.<sup>17</sup> S obzirom da ne postoje podaci na temelju kojih bi se mogli procijeniti ukupni dohoci ostalih izvora dohotka, u tu svrhu koristi se ukupna masa plaća koja predstavlja zbroj procijenjenog ukupnog dohotka nesamostalnog rada i samostalne djelatnosti.

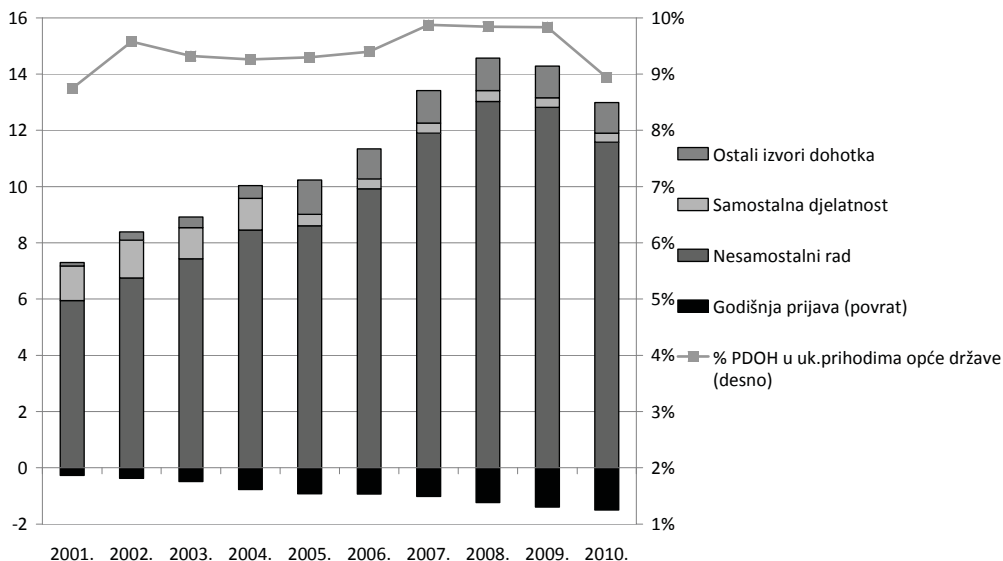
### **Ukupno, prosječno i efektivno porezno opterećenje prema izvorima dohotka**

Nominalno porezno opterećenje ukazalo je na relativno nepovoljan porezni tretman dohodaka od rada u odnosu na ostale izvore dohotka. U nastavku će se pokušati empirijski utvrditi taj odnos. Na slici 1. prikazano je kretanje prireza i poreza na dohodak u razdoblju od 2001. do 2010. godine. Na slici se jasno vidi kako su prihodi rasli do 2008. godine (preko 14 mlrd. kuna nakon povrata poreza) nakon čega je nastupila ekonomska kriza. Trend rasta prihoda isključivo je vezan uz rast prireza i poreza na dohodak od nesamostalnog rada, dok je prihod poreza od ostalih izvora dohotka ostao skoro nepromijenjen u cijelom promatranom razdoblju. S obzirom da se udio poreza na dohodak u ukupnim prihodima

<sup>17</sup> Sve procjene pomnožene su s 1,2 kako bi se obuhvatila sva davanja iz i na plaću (uključujući doprinose).

Slika 1.

Kretanje prireza i poreza na dohodak 2001.-2010. (u milijardama kuna, lijeva skala; % ukupnih prihoda opće države, desna skala)



Napomena: PDOH – ukupni prihod prireza i poreza na dohodak.

Izvor: obradio autor na temelju podataka Ministarstva financija (2001.-2010.).

proračuna opće države u promatranom razdoblju nije značajno promijenio, slobodno se može govoriti o relativnom padu udjela ostalih izvora dohotka u ukupnim prihodima od poreza na dohodak.

Svakako je potrebno još jednom naglasiti kako se zbog uvođenja kategorije drugi dohodak porez od samostalne djelatnosti smanjio nakon 2005. godine. Također, u promatranom razdoblju primjetan je rast iznosa povrata poreza što je posljedica uvođenja brojnih olakšica u promatranom razdoblju koje se ostvaruju kroz poreznu prijavu.

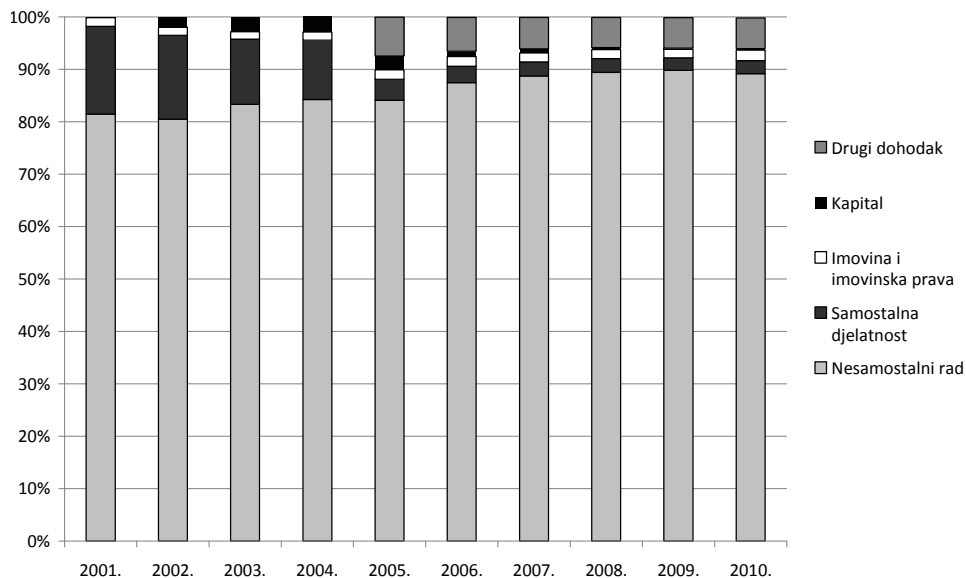
Na slici 2. prikazana je struktura prireza i poreza na dohodak prema izvorima dohotka. Slika precizno ukazuje na rast ukupnog poreza na dohotke od nesamostalnog rada u odnosu na ostale izvore dohotka. U 2010. godini najveći dio plaćenog poreza

ostvaruje se temeljem nesamostalnog rada koji iznosi čak 89,2%. Nakon toga, najviše se poreza ubere na osnovi drugog dohotka (5,9%) pa tek onda od samostalne djelatnosti (2,5%), imovine i imovinskih prava (2,0%), kapitala (0,3%) i osiguranja (0,2%). Udio poreza plaćenog od strane nesamostalnog rada povećao se s 81,4% u 2001. na već spomenutih 89,2% u 2010. godini.

S obzirom da prethodni podaci pokazuju samo odnos ukupno plaćenog poreza, za realniju sliku potrebno je uključiti i iznos ostvarenog dohotka prema izvorima dohotka, odnosno sagledati prosječno porezno opterećenje. Tu svakako treba uključiti i olakšice koje se tek mogu ostvariti kroz poreznu prijavu te tako plaćeni porez pokazuje realniju sliku horizontalne pravednosti.

Slika 2.

Struktura prireza i poreza na dohodak prema izvorima dohotka 2001.-2010.



Izvor: obradio autor na temelju Ministarstvo financija (2001.-2010.).

Na slici 3. prikazane su prosječne (PPS) i efektivne porezne stope (EPS) prema izvorima dohotka. Stope su izračunate na temelju statističkih izvješća o obrađenim poreznim prijavama te kao takve obuhvaćaju samo porezne obveznike koji su podnijeli poreznu prijavu (Ministarstvo financija, 2001.-2009.a, b i c). Prosječna porezna stopa označava omjer plaćenog poreza i prireza s oporezivim dohodkom (neto dohodak). Efektivna porezna stopa označava omjer plaćenog poreza i prireza s ukupnim dohodkom (dohodak prije odbitaka). Točan izračun stopa sadržan je u tablici koja se nalazi u dodatku 2. na kraju rada.

S obzirom na brojna umanjena dohotka koja se ostvaruju kroz olakšice, prosječna porezna stopa bitno se ne razlikuje s obzirom na izvore dohotka. Također, prosječno porezno opterećenje nije se bitno mijenjalo

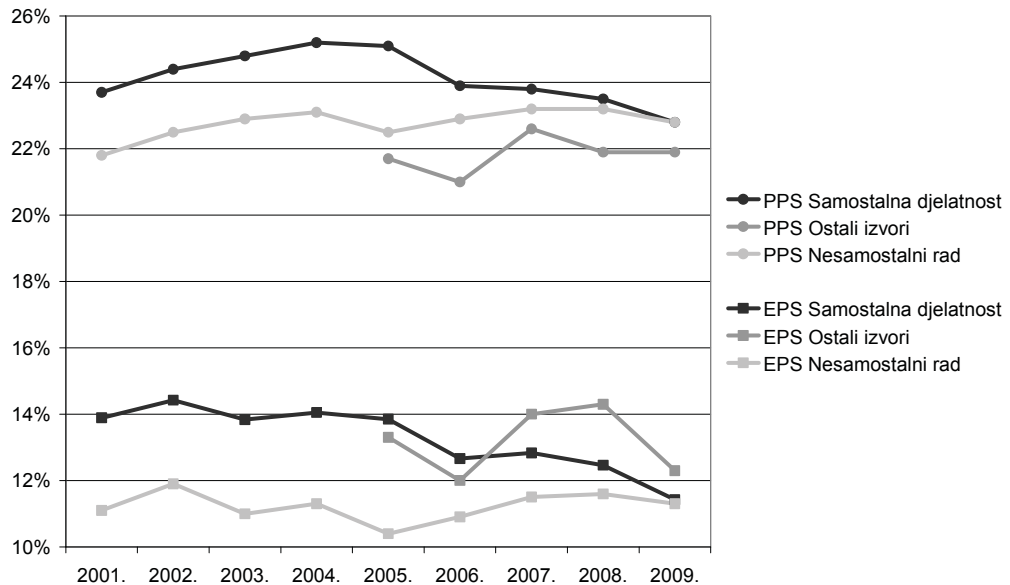
u promatranom razdoblju. Najveća promjena ogleda se kod samostalne djelatnosti i to nakon 2005., ali to je prije svega posljedica uvođenja kategorije drugog dohotka što je već prethodno spomenuto.

S druge strane, kada se isključi utjecaj olakšica, prije svega raznih umanjena osnovice, onda se jasno vidi kako je efektivno porezno opterećenje niže od prosječnog poreznog opterećenja i do desetak postotnih bodova. Odnos efektivnog poreznog opterećenja prema izvorima dohotka nije se značajno mijenjao u cijelom promatranom razdoblju, što dobrim dijelom ukazuje na neučinkovitost promjena kod poreza na dohodak. Također, razlika između efektivnih i prosječnih poreznih stopa ukazuje na značajnu ulogu olakšica i njihov utjecaj na horizontalnu pravednost u postojećem sustavu poreza na dohodak u Hrvatskoj.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> O utjecaju olakšica na narušavanje horizontalne pravednosti upozoravali su i drugi autori. Vidjeti Bratić i Urban (2006.) i Zuber (2010.).

Slika 3.

Prosječno i efektivno porezno opterećenje prema izvorima dohotka



Izvor: dodatak 2.

Iako je odnos efektivnog poreznog opterećenja sličan prosječnom, s oprezom treba promatrati samostalnu djelatnost. Obrtnici i slobodna zanimanja imaju pravo na izdatke koji proizlaze iz karaktera njihove djelatnosti, što nije slučaj s ostalim izvorima dohotka. Kada bi se isključili ti izdaci, onda bi efektivno porezno opterećenje samostalne djelatnosti bilo značajno niže. Nadalje, ovu djelatnost karakterizira i relativno visok stupanj sive ekonomije.<sup>19</sup> Isto tako, ti porezni obveznici mogu dobrovoljno ili po sili zakona postati obveznici poreza na dobit, pa bi za realnu sliku poreznog opterećenja samostalne djelatnosti

bilo potrebno i takve obveznike obuhvatiti u analizi.

Nadalje, kada se promatra ukupno porezno opterećenje rada koje uključuje doprinose poslodavca i zaposlenika (tzv. porezni klin), onda porez na dohodak uopće nije prevelik problem. Dapače, prosječno opterećenje plaća porezom na dohodak je ispodprosječno u odnosu na zemlje OECD-a i EU-a. Hrvatska je klasificirana među zemljama s višim poreznim klinom isključivo zbog visokih doprinosa, uz napomenu kako većinu tereta poreza na rad u Hrvatskoj snosi poslopramac, a ne poslodavac (Grdović Gnip i Tomić, 2010.; Blažić, 2006.: 121-126).<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Iako ne postoje preciznija istraživanja koja bi potvrdila ovu tezu, često se kao glavni uzrok sive ekonomije spominje neprijavljeni rad i porezna evazija, čemu je postojeći okvir poslovanja obrtnika itekako izložen (Ott, 2002.).

<sup>20</sup> Potrebno je opet imati na umu različit obračun doprinosa između nesamostalnog rada i samostalne djelatnosti. Tu samostalna djelatnost opet ima nešto povlašteniji položaj, ali taj se položaj ogleda i u drugim elementima kao npr. početno »zaboravljanje« obuhvata samostalne djelatnosti »kriznim« porezom. Vidjeti više: Šimović i Deskar Škrbić (2010.: 5-6).

## Ekonometrijska analiza

U ovom dijelu analize želi se empirijski testirati utjecaj promjena kod poreza na dohodak na visinu poreznog opterećenja prema izvorima dohotka. U tu svrhu razvijen je regresijski model, odnosno model korekcije pogreške (ECM) kojim se promatra kako na iznos plaćenog poreza utječe ukupni dohodak kao osnovna nezavisna varijabla te promjene u Zakonu o porezu na dohodak koje su prikazane kroz binarnu *dummy* varijablu. Kao što je prethodno objašnjeno, varijable koje se koriste u modelu su predujmovi plaćenog prireza i poreza te procijenjeni ukupni dohodak, kako za pojedine izvore dohotka tako i za ukupni porez.<sup>21</sup>

Ukoliko su varijable istog reda integriranosti i među njima postoji kointegracijska veza,<sup>22</sup> koristi se model korekcije pogreške:

$$\Delta \ln X_t^i = \lambda \Delta \ln Y_t^i + \pi(\ln Y_{t-1}^i - \hat{\alpha} - \hat{\beta} \ln X_{t-1}^i) + a_t + D + \varepsilon \quad (1)$$

pri čemu  $X^i$  predstavlja prirez i porez na dohodak, a  $Y^i$  ukupni dohodak. Konstanta  $a_t$  predstavlja promjenu trenda,  $\pi$  parametar dugoročne prilagodbe, a  $\lambda$  kratkoročnu elastičnost poreza na ukupni dohodak.  $D$  predstavlja binarnu (*dummy*) varijablu koja predstavlja promjene u Zakonu u porezu na dohodak u promatranom razdoblju.

U slučaju nepostojanja kointegriranosti promatranih varijabli, procjenjuje se sljedeći kratkoročni model:

$$\Delta \ln X_t^i = \alpha + \beta \Delta \ln Y_t^i + D + \varepsilon. \quad (2)$$

Kako bi se ocijenila učinkovitost promjena kod poreza na dohodak te razvoj ukupnog poreznog tretmana ali i poreznog tretmana prema izvorima dohotka, uz značajnost *dummy* varijable promatrat će se parametar  $\lambda$  iz jednadžbe (1), odnosno parametar  $\beta$  iz jednadžbe (2). Ti parametri prikazuju elastičnost promjene plaćenog prireza i poreza u odnosu na ukupni dohodak, odnosno pokazuju koliko su postojeće promjene u dohotku i zakonodavstvu utjecale na visinu poreznog opterećenja mjerenim regresijskim koeficijentom (elastičnost poreza). Parametar elastičnosti prikazuje progresivnost poreza (izvora dohodaka) kroz promatrana razdoblja te integriranost pojedinog izvora dohotka u sustav poreza na dohodak.

Analiza je prvo provedena za cijelo promatrano razdoblje od 2001. do 2010. godine. Zatim je procjena napravljena zasebno za razdoblje od 2001. do 2004. kada se primjenjivao jedan Zakon (NN, 127/2000., 150/2002., 163/2003., 30/2004.) te za razdoblje od 2005. do 2010. kada se primjenjivao drugi Zakon o porezu na dohodak (NN, 177/2004., 73/2008., 80/2010.). U tablici 4. prikazani su rezultati procijenjenih parametara.

Ono što je zanimljivo jest činjenica da u većini procijenjenih modela *dummy* varijabla nije statistički signifikantna. To nije bio slučaj samo u dvije situacije, ali tada je predznak ispred koeficijenta bio negativan. Drugim riječima, uslijed promjena u Zakonu o porezu na dohodak, učinak promjene plaćenog poreza manji je nego što bi bio da izmjena Zakona nije bilo. U prvom slučaju je to bilo u situaciji kada je

<sup>21</sup> Vremenski nizovi korišteni u analizi desezonirani su i logaritmirani. Ispitan je red integriranosti analiziranih vremenskih nizova primjenom testova jediničnog korijena. U dodatku 3. dan je pojednostavljen prikaz rezultata proširenog Dickey-Fullerovog testa (ADF). Testiranje kointegriranosti varijabli provedeno je Engle-Grangerovom metodom (Engle i Granger, 1987.)

<sup>22</sup> U dodatku 4. dostupni su rezultati ADF testa za rezidualne kointegracijske jednadžbe. Već kointegracijska analiza ukazuje na (ne)postojanje dugoročnih povezanosti između poreza od pojedinih izvora dohotka s ukupnim dohotkom.



Tablica 4.  
Rezultati procijenjenih parametara

	Koeficijent elastičnosti	R <sup>2</sup>	σ	F-stat. [prob.]	N
Prerez i porez na dohodak: 2001.-2010.					
Ukupni prerez i porez na dohodak	1,78***(3,98)	0,40	0,075	26,3[0,00]	119
Promjena Zakona (dummy) od nesamostalnog rada	1,27***(3,98)	0,32	0,048	18,1[0,00]	119
Promjena Zakona (dummy) od samostalne djelatnosti (bez drugog dohotka)	-0,02 (-1,34)				
Promjena Zakona (dummy) od imovine i imovinskih prava	2,53**(2,27)	0,03	0,215	1,92[0,15]	119
Promjena Zakona (dummy) od drugog dohotka	0,03 (0,39)	0,40	0,191	26,4[0,00]	119
Promjena Zakona (dummy)	2,07*(1,81)	0,05	0,196	3,13[0,04]	119
Promjena Zakona (dummy)	-0,12 (-1,54)				
Prerez i porez na dohodak: 2001.-2004.					
od nesamostalnog rada	1,29***(2,73)	0,58	0,044	20,4[0,00]	47
Promjena Zakona (dummy) od samostalne djelatnosti (bez drugog dohotka)	-0,00 (-0,33)				
Promjena Zakona (dummy)	2,07**(2,03)	0,10	0,091	2,66[0,08]	47
Promjena Zakona (dummy) od imovine i imovinskih prava	0,01 (0,35)	0,46	0,137	12,6[0,00]	47
Promjena Zakona (dummy)	2,94**(2,18)				
Promjena Zakona (dummy)	-0,16***(-1,97)				
Prerez i porez na dohodak: 2005.-2010.					
Ukupni prerez i porez na dohodak	2,28***(4,25)	0,39	0,063	22,5[0,00]	71
Promjena Zakona (dummy) od nesamostalnog rada	0,00 (1,38)				
Promjena Zakona (dummy)	1,30*** (3,19)	0,29	0,045	9,52[0,00]	71
Promjena Zakona (dummy)	-0,09***(-2,83)				

Napomena: \*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,10; t-statistika nalazi se u zagradama; svi rezultati testirani su na autokorelaciju te se može zaključiti da u promatranim modelima nije prisutan problem statistički značajne autokorelacije bilo kojeg reda.

Izvor: izračun autora.

došlo do promjena u načinu plaćanja predumova kod poreza na dohodak od imovine i imovinskih prava (NN, 150/2002.). U drugom slučaju *dummy* varijabla se pokazala statistički značajnom kod nesamostalnog rada u razdoblju od 2005. do 2010. gdje se opet pokazalo kako bi bez promjena u zakonodavstvu učinak bio veći. U ovom slučaju to je možda i bio cilj zakonodavca jer je u dva navrata došlo do porasta osobnog odbitka (NN, 177/2004., 73/2008.), reduciran je pa potom ukinut dodatni osobni odbitak (NN, 177/2004., 80/2010.) te je smanjen broj poreznih razreda kao i najviša granična porezna stopa (NN, 80/2010.).

Prema rezultatima, jedino se kod oporezivanja dohotka od nesamostalnog rada po-

kazala konzistentna politika te je zadržana podjednaka progresivnost sustava u cijelom promatranom razdoblju (1,27 za razdoblje od 2001. do 2010.; 1,29 za razdoblje od 2001. do 2004.; 1,30 za razdoblje od 2005. do 2010.). Što se tiče ukupnog prireza i poreza na dohodak, za cijelo promatrano razdoblje od 2001. do 2010. procijenjena progresivnost sustava od 1,78 može se smatrati realnim rezultatom iako se ona mijenjala ovisno o tada važećem Zakonu. Za razdoblje od 2001. do 2004. nije dobiven statistički značajan rezultat, dok se za razdoblje od 2005. do 2010. progresivnost sustava povećala (2,28), što je i očekivano s obzirom da su kroz veći dio tog razdoblja na snazi bile četiri porezne stope te su se mnoge olakšice prvo reducirale pa potom ukinule

(NN, 177/2004., 80/2010.). Za dohodak od samostalne djelatnosti (bez drugog dohotka) za cijelo promatrano razdoblje progresivnost sustava iznosila je 2,36 što je relativno visoko, ali se radi i o slabijoj signifikantnosti (10%). Za razdoblje od 2001. do 2004. progresivnost sustava bila je nešto niža (2,07), a za razdoblje od 2005. do 2010. nije dobiven statistički značajan rezultat.

Što se tiče parametara kod ostalih izvora dohotka, takve rezultate treba uzeti sa zadržkom jer se u većini slučajeva radi o nešto slabijoj signifikantnosti (5% ili 10%), ali i ograničenju ukupnog dohotka kao nezavisne varijable. Drugačije elastičnosti posljedica su korištenja predujmova kao zavisne varijable. Predujmovi se kod ostalih izvora dohotka drugačije normativno određuju za razliku od nesamostalnog rada.

Budući da se u svim promatranim razdobljima kao i za sve izvore dohotka nisu uvijek pronašli signifikantni rezultati, teško je govoriti o učinkovitosti promjena i konzistentnom razvoju poreza na dohodak. Raznolikost postojećih rezultata dokazuje nejednak porezni tretman različitih izvora dohotka kao i neintegritanost pojedinih izvora dohotka u (sintetički) porez na dohodak. Brojne izmjene i dopune Zakona nisu ni u kojem segmentu utjecale na po-pravljanje takvog odnosa.

## ZAKLJUČAK

Rezultati empirijske analize, ali i analize pravno-normativnog razvoja poreza na dohodak u Hrvatskoj jasno potvrđuju postavljenu hipotezu da se brojnim izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak u promatranom razdoblju samo narušio sustav oporezivanja dohotka, a posebno načelo horizontalne pravednosti. Narušavanje sustava promatra se kroz napuštanje sintetičkog poreza, uvođenje brojnih olakšica te nejednako porezno opterećenje promatranih izvora dohotka, odnosno kao njihova neintegritanost u su-

stav poreza na dohodak. Time je dovedena u pitanje potreba postojanja takvog kvazi-sintetičkog sustava oporezivanja dohotka gdje se u sklopu jednog Zakona različito oporezuju različiti izvori dohotka.

Promjene koje su nastupile nakon 2001. godine dovele su u pitanje stvarno postojanje sintetičkog poreza na dohodak koji postoji isključivo u situaciji kada se podnosi porezna prijava. Nadalje, napuštanje sintetičkog poreza imalo je veći utjecaj na narušavanje horizontalne pravednosti nego uvođenje oporezivanja dohotka od kapitala čime je izostao snažniji pomak k dohodovnom konceptu. Ponovnim ukidanjem oporezivanja dohodaka od kapitala 2005. godine odnos poreznog tretmana dohodaka od rada i ostalih izvora dohodaka samo je dodatno narušen. Pored navedenog, velikim brojem izmjena Zakona uglavnom su se uvodile brojne olakšice, a razlika između prosječnog i efektivnog poreznog opterećenja pokazala je da se njima dodatno narušilo načelo horizontalne pravednosti. Nadalje, empirijska analiza pokazala je nekonzistentnost u razvoju kao i neintegritanost pojedinih izvora dohotka u sustav poreza na dohodak. Osim što ne postoji jednako porezno opterećenje različitih izvora dohotka, postojeći sustav oporezivanja dohotka gotovo se u potpunosti bazira na oporezivanju (nesamostalnog) rada, dok ostali elementi više kompliciraju sustav nego što ga čine pravednijim. Selektivnim ukidanjem pojedinih olakšica (dodatni osobni odbitak) iz 2010. godine može se samo dodatno pogoršati taj odnos, odnosno još više efektivno opteretiti dohodak od nesamostalnog rada.

Iz tog razloga, u naslovu rada govori se o reformama i promašajima. S obzirom da su do sada u Hrvatskoj na snazi bila tri Zakona koja su ukupno nosila 13 izmjena i dopuna, a da se u posljednjih deset godina struktura i stvarno porezno opterećenje nisu mijenjali, može se govoriti o promašajima takve politike. U tom je kontekstu za Hrvatsku bolja

adekvatna prilagodba poreza na dohodak bilo kojem od koncepata oporezivanja nego zadržavanje postojećeg hibridnog modela.

Ukoliko se odluči zadržati naglasak na potrošnom konceptu, odnosno usmjeriti oporezivanje na dohotke od rada, onda bi postojeći sustav trebalo »očistiti« od elemenata koji ga samo kompliciraju i stvaraju prividnu sliku pravednosti. Kako bi opstao sintetički porez, potrebno je uvesti obveznu poreznu prijavu ili jednostavno porezno rješenje. Druga opcija bilo bi okretanje k dohodovnom konceptu. To bi značilo obuhvatnu reformu koja bi uključivala i druge porezne oblike, ali i ekonomsku politiku općenito. Postojeća ekonomska kriza ukazala je na brojne nedostatke potrošno orijentiranog sustava, među kojima je i velik pad poreznih prihoda. S obzirom da se već ozbiljno raspravlja i o poreznom rasterećenju rada (primarno kroz doprinose), razliku u izgubljenim poreznim prihodima jedino je moguće ostvariti kroz jačanje dohodovnog koncepta. S obzirom na poreznu strukturu, dugoročno gledano, takav trend je neizbježan u Hrvatskoj.

## LITERATURA

- Blažić, H. (1995). Aplikacija direktnog oporezivanja potrošnje u Hrvatskoj. *Ekonomija/Economics*, 1(7-8), 473-497.
- Blažić, H. (1999). Potrošnja kao mjera jednakosti: primjer Hrvatske. *Financijska praksa*, 23(3), 355-375.
- Blažić, H. (2006). *Usporedni porezni sustavi*. Rijeka: Ekonomski fakultet.
- Bratić, V., & Urban, I. (2006). Porezni izdaci u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 30(2), 129-194.
- Brümmerhoff, D. (2000). *Javne financije*. Zagreb: MATE.
- Čok, M., & Urban, I. (2007). Distribution of income and taxes in Slovenia and Croatia. *Post-Communist Economies*, 19(3), 299-316. doi: 10.1080/14631370701503406
- Državni zavod za statistiku (razna godišta). *Priopćenja i statistička izvješća – Zaposlenost i plaće, razni brojevi*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Engle, R., & Granger, C. (1987). Cointegration and error correction: Representation, estimation and testing. *Econometrica*, 55(2), 251-276. doi: 10.2307/1913236
- Engle, R. F., & Yoo, B. S. (1987). Forecasting and testing cointegrated systems. *Journal of Econometrics*, 35(1), 143-159. doi: 10.1016/0304-4076(87)90085-6
- Grdović Gnip, A., & Tomić, I. (2010). How hard does the tax bite hurt? Croatian vs. European worker. *Financial Theory and Practice*, 34(2), 109-142.
- Jelčić, Ba., & Jelčić, Bo. (1997). Što oporezivati – dohodak ili potrošnju? *Financijska praksa*, 21(3), 377-405.
- Jelčić, Ba., & Jelčić, Bo. (1998). *Porezni sustav i porezna politika*. Zagreb: Informator.
- Jurković, P. (1991). Designing a tax system to promote structural changes at the move to a market economy in transition. In Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.), *The role of tax reform in Central and Eastern European economies* (pp. 45-54). Paris: OECD.
- Kesner-Škreb, M. (2007). Porez na dohodak. U K. Ott (ur.), *Javne financije u Hrvatskoj* (str. 1-12). Zagreb: Institut za javne financije.
- Kesner-Škreb, M., Kuliš, D., Madžarević-Šujster, S., & Arbutina, H. (2001). Progressivnost poreza na dohodak u Hrvatskoj u razdoblju od 1995. do 1999. godine. *Financijska teorija i praksa*, 25(2), 139-260.
- Kesner-Škreb, M., & Madžarević-Šujster, S. (2004). Income tax progressivity in Croatia (1995-2002). *Zagreb International Review of Economics and Business*, 7(1), 81-101.
- Mijatović, N. (2007). Razmatranje teorijskih pristupa osnovnim institutima uređenja oporezivanja dohotka. *Revija za socijalnu politiku*, 14(3-4), 289-311. doi: 10.3935/rsp.v14i3.702
- Ministarstvo financija RH (2001-2009a). *Statističko izvješće o obrađenim godišnjim prijavama poreza na dohodak od nesamostalnog rada*. Zagreb: Ministarstvo financija, Porezna uprava.
- Ministarstvo financija RH (2001-2009b). *Statističko izvješće o obrađenim godišnjim prijavama poreza na dohodak od obrta i slobodnih zanimanja*. Zagreb: Ministarstvo financija, Porezna uprava.
- Ministarstvo financija RH (2001-2009c). *Statističko izvješće o obrađenim godišnjim prijavama poreza na dohodak od ostalih dohodaka*. Zagreb: Ministarstvo financija, Porezna uprava.
- Ministarstvo financija RH (2001-2010). *Izvješća o porezu i prirezu na dohodak po brojčanim po brojčanim vrstama poreza za razdoblje 2001.-*

2010. Zagreb: Ministarstvo financija, Porezna uprava.
- Naredba o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba (za godine 2001.-2010.). *Narodne novine*, br. 157/2009, 153/2008, 131/2007, 144/2006, 154/2005, 186/2004, 201/2003, 01/2003, 114/2001, 128/2000.
- Nestić, D. (1998). Tržište rada i oporezivanje: Smanjenjem doprinosa protiv nezaposlenosti. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 8(63), 27-62.
- Nestić, D. (2000). Zaposlenost – prilagodbe izvorne statističke serije. Dodatak II/1 u Fazno izvješće projekta *Kvartalni ekonometrijski model hrvatskog gospodarstva* (str. 115-117). Zagreb: Ekonomski institut.
- Orsag, S. (2011). Oporezivanje kapitalnih dobitaka. *Ekonomija/Economics*, 18(1), 73-98.
- Ott, K. (1996). Hrvatska porezna reforma u kontekstu svjetskih poreznih reformi. *Financijska praksa*, 20(2), 113-138.
- Ott, K. (2002). Neslužbeno gospodarstvo u Hrvatskoj 1990-2000. *Financijska teorija i praksa*, 26(1), 1-30.
- Petrović, S. (2007). Porez na dohodak i doprinosi za socijalno osiguranje u Hrvatskoj, 1994.-2007. *Revija za socijalnu politiku*, 14(3-4), 415-439. doi: 10.3935/rsp.v14i3.732
- Pravilnik o djelatnostima iznajmljivanja stanova, soba, i postelja putnicima i turistima te organiziranje kampova koje će se paušalno oporezivati, o visini paušalnog poreza i načinu plaćanja paušalnog poreza. *Narodne novine*, br. 48/2005, 148/2009.
- Pravilnik o paušalnom oporezivanju samostalnih djelatnosti. *Narodne novine*, br. 143/2006.
- Pravilnik o porezu na dohodak. *Narodne novine*, br. 95/2005, 96/2006, 68/2007, 146/2008, 2/2009, 9/2009, 146/2009, 123/2010.
- Računovodstvo, revizija i financije (2010). Prilog časopisu Računovodstvo revizija i financije (RRIF), br. 2/2010.
- Rose, M., & Wiswesser, R. (1995). Promjena cjelokupnog poreznog sustava u smjeru neutralnosti u odlučivanju i efikasnosti - Iskustva stečena sudjelovanjem u hrvatskoj poreznoj reformi devedesetih godina. *Financijska praksa*, 19(4), 301-315.
- Rose, M., & Wiswesser, R., (1998). Tax reform in transition economies: Experiences from Croatian tax reform process in the 1990s. In P. B. Sørensen (Ed.), *Public finance in a changing world* (pp. 257-278). London: Macmillan.
- Sever, I., & Drezgić, S. (2003). Konceptcija i strategija socijalnih odnosa u hrvatskom društvu - distribucija dohotka i imovine. *Ekonomija/Economics*, 10(1), 179-201.
- Spajić, F. (2000). Učinci zaštitne kamate pri oporezivanju porezom na dobit u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 37(1-2), 29-43.
- Šimović, H., & Deskar Škrbić, M. (2010). Efektivno opterećenje porezom na dohodak: ima li samostalna djelatnost povlašten status u sustavu poreza na dohodak?. *Serijski članak u nastajanju EFZG*, 10-04. Dostupno na <http://web.efzg.hr/RePEc/pdf/Clanak%2010-04.pdf>
- Šimović, J. (1994). Načelo porezne pravednosti i novi hrvatski porezni sustav. *Financijska praksa*, 18(6), 567-585.
- Šimović, J. (2000). Hrvatski sustav oporezivanja dobiti s posebnim osvrtom na politiku poticanja stranih i domaćih ulaganja i politiku transfera dobiti. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 50(2), 675-697.
- Švaljek, S. (2005). The 2000 tax reform in Croatia: Causes and consequences. *Ekonomski pregled*, 56(12), 1217-1236.
- Urban, I. (2005). Novi Zakon o porezu na dohodak: utjecaj na raspodjelu poreznog tereta. *Newsletter*, br. 18. Zagreb: Institut za javne financije.
- Urban, I. (2006). Progresivnost poreza na dohodak u Hrvatskoj: dekompozicija učinaka osnovice i poreznih stopa. *Financijska teorija i praksa*, 30(3), 205-230.
- Zakon o područjima posebne državne skrbi. *Narodne novine*, br. 44/1996.
- Zakon o porezu na dohodak. *Narodne novine*, br. 109/1993, 95/1994, 106/1996, 164/1998, 33/2000.
- Zakon o porezu na dohodak. *Narodne novine*, br. 127/2000, 150/2002, 163/2003, 30/2004.
- Zakon o porezu na dohodak. *Narodne novine*, br. 177/2004, 73/2008, 80/2010, 114/2011.
- Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihove obitelji. *Narodne novine*, br. 108/1996.
- Zakon o pravima samostalnih umjetnika i poticanju kulturnog i umjetničkog stvaralaštva. *Narodne novine*, br. 43/1996.
- Zuber, M. (2010). Olakšice u sustavu poreza na dohodak. U O. Lončarić-Horvat (ur.), *Zbornik radova u povodu 80. godišnjice života prof. emeritusa Božidara Jelčića* (str. 457-473). Zagreb: VPŠ Libertas.

### *Summary*

## **DEVELOPMENT OF PERSONAL INCOME TAX IN CROATIA: REFORMS AND FAILURES**

***Hrvoje Šimović***

*Faculty of Economics, University of Zagreb  
Zagreb, Croatia*

*The paper examines the development and effectiveness of the changes in Croatian personal income tax (PIT). Firstly, the paper analyses the changes in the tax base and the nominal tax burden according to the sources of income for the period from 1994 when the comprehensive PIT was introduced till the end of year 2010. The second part contains the empirical research for the period from 2001 until 2010, where the average and effective tax burden according to the sources of income is analysed, the effectiveness of changes in the PIT is tested, as well as the integration of certain sources of income in the PIT system. The survey results indicate a lack of consistency in the PIT development, unequal allocation of the tax burden among the observed sources of income, as well as their lack of integration into the PIT system. Moreover, the findings presented in the paper raise the question of the comprehensive PIT existence because of the fact that the existing PIT system is almost completely based on the taxation of the employment as the only source of income.*

**Key words:** personal income tax, reforms, comprehensive (synthetic) tax, sources of income, equity, Croatia.

**DODATAK 1.**

Porezni razredi i stope poreza na dohodak u Hrvatskoj u razdoblju 1994.-2010.

Godina	Promjena	I. porezni razred		II. porezni razred		III. porezni razred		IV. porezni razred	
		Neoporezivi dohodak (OO) <sup>a</sup>	Porezna stopa	Porezna osnovica <sup>b</sup>	Porezna stopa	Porezna osnovica <sup>c</sup>	Porezna stopa	Porezna osnovica <sup>d</sup>	Porezna stopa
1994.		332	25%	do 996	35%	iznad 996			
	OO (veljača)	400	25%	do 1 200	35%	iznad 1 200			
	OO (srpanj)	500	25%	do 1 500	35%	iznad 1 500			
1995.	OO	700	25%	do 2 100	35%	iznad 2 100			
1996.		700	25%	do 2 100	35%	iznad 2 100			
1997.	OO + stopa	800	20%	do 2 400	35%	iznad 2 400			
1998.		800	20%	do 2 400	35%	iznad 2 400			
1999.	OO	1 000	20%	do 3 000	35%	iznad 3 000			
2000.		1 000	20%	do 3 000	35%	iznad 3 000			
	OO (travani)	1 250	20%	do 3 750	35%	iznad 3 750			
2001.	Stope i razredi	1 250	15%	do 2 500	25%	2 500-6 250	35%	iznad 6 250	
2002.		1 250	15%	do 2 500	25%	2 500-6 250	35%	iznad 6 250	
2003.	OO + stopa	1 500	15%	do 3 000	25%	1 500-7 500	35%	7 500-21 000	45%
2004.		1 500	15%	do 3 000	25%	1 500-7 500	35%	7 500-21 000	45%
2005.	OO	1 600	15%	do 3 200	25%	3 200-8 000	35%	8 000-22 400	45%
2006.		1 600	15%	do 3 200	25%	3 200-8 000	35%	8 000-22 400	45%
2007.		1 600	15%	do 3 200	25%	3 200-8 000	35%	8 000-22 400	45%
2008.		1 600	15%	do 3 200	25%	3 200-8 000	35%	8 000-22 400	45%
	OO (srpanj)	1 800	15%	do 3 600	25%	3 600-9 000	35%	9 000-25 200	45%
2009.		1 800	15%	do 3 600	25%	3 600-9 000	35%	9 000-25 200	45%
2010.		1 800	15%	do 3 600	25%	3 600-9 000	35%	9 000-25 200	45%
	Stope i razredi (srpanj)	1 800	12%	do 3 600	25%	3 600-10 800	40%	iznad 10 800	

Napomena: a) porezni razredi i neoporezivi dio dohotka (osobni odbitak - OO) prikazan je za samca, odnosno uz pretpostavku da ne postoje uzdržavani članovi obitelji kao i činjenica da se porezni obveznik ne nalazi na PPDŠ-u. U tim slučajevima osobni odbitak, pa time i porezni razredi, viši su od prikazanog u tablici. Tijekom 1994. osnovni OO određivao se kao iznos 60% minimalne godišnje plaće iz godine za koju se utvrđuje porez za poreznog obveznika, a od 1995. iznos OO-a propisuje se Zakonom o porezu na dohodak; b) do 2001. godine porezna osnovica utvrđivala se kao iznos trostrukog OO-a, a do 2001. kao iznos dvostrukog OO-a; c) od 2001. porezna osnovica računa se kao razlika (2\*OO-5\*OO), a od srpnja 2010. kao razlika (2\*OO-6\*OO); d) od 2001. do srpnja 2010. porezna osnovica se računa kao razlika (5\*OO-14\*OO).  
 Izvor: autor obradio prema RRIF-u (2010.: 14) i ZPD-u (NN, 80/2010.).

**DODATAK 2.**

Prosječno i efektivno porezno opterećenje prema izvorima dohotka na temelju poreznih prijava 2001.-2009. (u 000 HRK)

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
<b>Nesamostalni rad</b>									
1. Dohodak od nesamostalnog rada	19 557 831	25 126 475	33 813 937	37 360 946	39 021 489	43 507 479	49 319 839	55 907 009	58 433 141
2. Ostali izvori dohotka	1 680 117	1 905 462	1 129 511	1 097 835	1 500 577	1 386 075	1 513 366	1 580 397	1 591 080
3. Ukupno dohodak	21 237 948	27 031 937	34 943 448	38 458 653	40 522 065	44 893 555	50 833 205	57 487 407	60 024 222
4. Osobni odbitak i ostala umanjivanja	10 441 018	12 757 768	18 124 126	19 656 665	21 746 473	23 549 467	25 727 327	28 699 345	30 264 925
5. Oprezivi dohodak	10 796 930	14 274 170	16 819 323	18 801 988	18 775 592	21 344 088	25 105 878	28 788 061	29 759 296
6. Porez i prirez	2 354 435	3 211 100	3 844 138	4 350 417	4 233 672	4 881 676	5 834 319	6 668 241	6 799 641
Prosječna porezna stopa (6/5)	21,8%	22,5%	22,9%	23,1%	22,5%	22,9%	23,2%	23,2%	22,8%
Efektivna porezna stopa (6/3)	11,1%	11,9%	11,0%	11,3%	10,4%	10,9%	11,5%	11,6%	11,3%
<b>Samostalna djelatnost</b>									
1. Primici	26 226 577	29 764 283	34 613 114	37 975 336	40 269 985	32 424 463	33 670 643	33 865 856	28 637 701
2. Izdaci	22 588 588	25 905 991	30 460 320	33 711 953	35 389 522	27 775 273	28 883 208	29 094 377	24 547 141
3. Dohodak	3 637 989	3 858 292	4 152 794	4 263 383	4 880 462	4 649 190	4 787 435	4 771 478	4 090 561
4. Ostali izvori dohotka	704 572	822 052	865 753	914 234	1 110 809	1 226 298	1 360 617	1 475 650	1 472 318
5. Osobni odbitak	1 798 171	1 908 847	2 220 706	2 294 312	2 679 467	2 762 246	2 835 071	2 926 995	2 775 680
6. Oprezivi dohodak	2 544 390	2 771 497	2 797 841	2 883 305	3 311 805	3 113 243	3 312 981	3 320 132	2 787 199
7. Porez i prirez	603 188	675 207	694 399	727 512	829 785	743 778	788 934	778 727	635 278
Prosječna porezna stopa (7/6)	23,7%	24,4%	24,8%	25,2%	25,1%	23,9%	23,8%	23,5%	22,8%
Efektivna porezna stopa (7/(3+4))	13,9%	14,4%	13,8%	14,1%	13,8%	12,7%	12,8%	12,5%	11,4%
<b>Ostali izvori dohotka</b>									
1. Dohodak od imovine i im. prava	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	38157	53 279	62 553	71 558	76 033
2. Dohodak od kapitala	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	2 411	2 256	566	551	296
3. Dohodak od osiguranja	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	249	439	498	822	1 044
4. Drugi dohodak	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	385 797	368 739	383 492	388 148	371 911
5. Inozemni dohodak	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	11 257	8 031	19 138	62 210	56 317
6. Ukupno dohodak	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	437 871	432 744	466 247	523 290	505 601
7. Osobni odbitak	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	271 893	275 548	288 056	316 588	323 458
8. Oprezivi dohodak	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	165 978	157 197	178 191	206 702	182 143
9. Porez i prirez	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	36 041	33 024	40 235	45 297	39 834
Prosječna porezna stopa (9/8)					21,7%	21,0%	22,6%	21,9%	21,9%
Efektivna porezna stopa (9/6)					13,3%	12,0%	14,0%	14,3%	12,3%

Napomena: n.p. (nema podataka), odnosno statistički podaci za razdoblje od 2001. do 2004. formirali su se na drugačiji način pa evidencije o ostalim izvorima za navedeno razdoblje ne postoje; prosječna porezna stopa označava omjer plaćenog poreza i prireza s oporezivim dohtkom (neto dohodak). Efektivna porezna stopa označava omjer plaćenog poreza i prireza s ukupnim dohtkom (dohodak prije odbitaka).  
 Izvor: izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija RH (2000.-2009.a, b i c).

**DODATAK 3.**

Sažetak rezultata ADF testa

Promatrane varijable	Red integriranosti		
	2001.-2010.	2001.-2004.	2005.-2010.
<b>Porez i prirez prema izvorima dohotka:</b>			
• od nesamostalnog rada	I(1)	I(1)	I(1)
• od samostalne djelatnosti	I(0)	I(0)	I(0)
• od imovine i imovinskih prava	I(1)	I(1)	I(0)
• od kapitala	I(1)	I(1)	I(1)
• od osiguranja	I(0)	I(1)	I(0)
• od drugog dohotka	I(0)	I(1)	I(0)
Ukupno prirez i porez na dohodak	I(1)	I(1)	I(1)
<b>Makroekonomske osnove:</b>			
Ukupni dohodak od nesamostalnog rada	I(1)	I(1)	I(1)
Ukupni dohodak od samostalne djelatnosti	I(2)	I(1)	I(1)
Ukupni dohodak (masa plaća)	I(1)	I(1)	I(1)

Napomena: Detaljne rezultate ADF testa moguće je dobiti na upit.

Izvor: izračun autora.

**DODATAK 4.**

Rezultati ADF testa za rezidualne kointegracijske jednadžbe

Prirez i porez na dohodak od:	Makroekonomska osnovica:	ADF test veličina	N
<b>2001.-2010.</b>			
Od nesamostalnog rada	ukupni dohodak od nesamostalnog rada	-5,26***	119
Od imovine i imovinskih prava	ukupni dohodak (masa plaća)	-8,50***	119
Od kapitala	ukupni dohodak (masa plaća)	-2,19	119
Ukupno prirez i porez na dohodak	ukupni dohodak (masa plaća)	-8,79***	119
<b>2001.-2004.</b>			
Od nesamostalnog rada	ukupni dohodak od nesamostalnog rada	-8,59***	47
Od imovine i imovinskih prava	ukupni dohodak (masa plaća)	-3,53*	47
Od kapitala	ukupni dohodak (masa plaća)	-2,04	47
Od osiguranja	ukupni dohodak (masa plaća)	-5,53***	47
Od drugog dohotka	ukupni dohodak od samostalne djelatnosti	-5,24***	47
Ukupno prirez i porez na dohodak	ukupni dohodak (masa plaća)	-5,79***	47
<b>2005.-2010.</b>			
Od nesamostalnog rada	ukupni dohodak od nesamostalnog rada	-5,54***	71
Od kapitala	ukupni dohodak (masa plaća)	-1,00	71
Ukupno prirez i porez na dohodak	ukupni dohodak (masa plaća)	-6,93***	71

Napomena: ADF test reziduala proveden je bez konstante i trenda (izabran temeljem Schwarzovog kriterija). Kritične granice testa kointegracije određene su prema Engel i Yoo (1987.); \*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,10$ .

Izvor: izračun autora.