

Razmatranje teorijskih pristupa osnovnim institutima uređenja oporezivanja dohotka

NIKOLA MIJATOVIĆ*

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Zagreb, Hrvatska

Pregledni rad

UDK: 336.226.1

Primljeno: travanj 2007.

Porez na dohodak javlja se u vrijeme rastuće industrijalizacije, kada sve više ljudi ostvaruje dohodak čime se otvara mogućnost uvođenja dohotka kao novog predmeta oporezivanja. S obzirom na svoju slojevitost i tehniku ubiranja, porezni je oblik koji ulazi u krug najstroženijih poreznih oblika. Stoga je bitan preduvjet njegova uspješna ubiranja razvijeno gospodarstvo s visokom zaposlenošću, kvalitetno ustrojene računovodstvene i porezne službe, te izražena spremnost poreznih obveznika na suradnju s poreznom vlašću. Razlog složenosti poreza na dohodak leži u činjenici da mu je, pored ostvarenja fiskalnog cilja, povjerenje i ostvarivanje brojnih drugih ciljeva, prije svega, ciljeva socijalne naravi. Socijalno obilježje poreza na dohodak na jasan način dolazi do izražaja uvažavanjem osobnih obilježja poreznog obveznika i prihvaćanjem osobnog odbitka kao neoporezivog dijela dohotka koji služi podmirivanju osobnih životnih potreba, koje rastu usporedno s porastom standarda građana. Poreznom se obvezniku osobni neoporezivi iznos nadalje povećava kako raste broj osoba koje on uzdržava, što jasno govori u prilog socijalne naravi oporezivanja dohotka. Povrh toga, socijalna crta poreza na dohodak izražava se i oporezivanjem razmjerno gospodarskoj snazi, što je pridonijelo tome da se o porezu na dohodak danas govori kao o relativno pravednom porezu, koliko jedan porezni oblik uopće pravedan može biti. Međutim, porezna pravednost koja se ostvaruje progresivnim sustavom oporezivanja dohotka, kao i postojanje brojnih poreznih oslobođenja i poreznih privilegija druge vrste dovodi do složenog postupka izračuna poreza, što je podložno kritici sa stanovišta troškovne isplativosti njegova ubiranja. Radi umanjavanja složenosti takve vrste u budućnosti se može očekivati porezno pojednostavljenje unutar tradicionalnog sustava poreza na dohodak. Za očekivati je da će se pojednostavljenje izraziti kroz djelomično smanjenje subjektivizacije poreza na dohodak (tzv. depersonaliziranje poreza na dohodak), te zaokret prema paušaliziranju i tipiziranju obračuna i naplate poreza na dohodak, što će se izravno odraziti i na umanjavanje socijalne uloge poreza na dohodak.

Ključne riječi: porez na dohodak, porezni obveznik, gospodarska snaga, dohodak, progresivna porezna tarifa.

* Nikola Mijatović, Pravni fakultet/Faculty of Law, Trg maršala Tita 14, 10 000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, nikola.mijatovic@zg.t-com.hr

UVOD

Suvremene porezne sustave karakterizira porezni pluralizam koji, ovisno od države do države, broji nekoliko desetaka različitih poreznih oblika. Unatoč tom opsežnom pluralizmu, sve je porezne oblike moguće podijeliti u poreze koji imovinu zahvaćaju u fazi njezina stvaranja (pokazatelj dohodak), fazi posjedovanja odnosno vlasništva (pokazatelj imovina) i fazi upotrebe (pokazatelj potrošnja).¹ Porez na dohodak nastaje povodom pritjecanja dohotka, te se plaćanjem poreza u fazi ostvarenja dohotka zahvaća gospodarska snaga fizičke osobe.² Budući da se oporezivanje zasniva na nastojanju da se gospodarska sposobnost što je moguće preciznije zahvati, porez na dohodak mogao bi se odrediti kao **opći porez na gospodarsku snagu izraženu ostvarenim dohotkom** (Andel, 1992.:288). Iako se zahvaćanjem gospodarske snage poreznog obveznika, uz uvažavanje njegovih određenih osobnih svojstava³, u većoj ili manjoj mjeri ostvaruju i određeni socijalni ciljevi⁴, primarni je cilj

poreza na dohodak prikupljanje prihoda za potrebe državne blagajne (fiskalni cilj).⁵ I konačno, pravo poreza na dohodak po svojim je obilježjima sastavni dio posebnog materijalnog poreznog prava.⁶

Uz ove uvodne napomene potrebno je istaknuti da su predmet ovoga rada teorijska razmatranja nekih instituta bitnih za uređenje oporezivanja dohotka. Pitanja praktične razrade teoretskih mogućnosti, iako se ponegdje navode u radu, po svojoj su naravi sekundarna. Iznose se tek u manjoj mjeri u kojoj je to stvarno neophodno radi razumijevanja teoretskih mogućnosti te nema potrebe za njihovom daljom razradom. Sve je to razlogom da hrvatski sustav poreza na dohodak kao takav nije zasebno obrađivan u ovome radu.

POVIJESNI RAZVOJ

Prvi porez na dohodak (*income and property tax*) uveden je 1798. godine u Velikoj Britaniji, a primjenjuje se od 1799. godine.⁷ Uveo ga je tadašnji ministar finan-

¹ Porez na dohodak ubraja se među izravne (neposredne, direktne) poreze, i to ne samo prema kriteriju prevaljivosti (budući da je strogo vezan uz fizičku osobu koja ostvaruje dohodak ubraja se u teško prevaljive poreze), nego također i prema kriteriju izravne obveze plaćanja poreza pri poreznom obvezniku. Opširnije o mjestu poreza na dohodak u okviru poreznog sustava i drugačijim razmišljanjima vidi: Kofler, Urnik (2004.:1-2).

² Porez na dohodak ubraja se u širu skupinu poreza na prinose. U tu se skupinu ubraja i porez na dobit pravnih osoba (njem. *Körperschaftsteuer*), kao pandan porezu na dohodak fizičke osobe.

³ Porez na dohodak subjektni je ili osobni porez; karakterizira ga činjenica da se prilikom oporezivanja uzima u obzir osoba poreznog obveznika i njegovi osobni odnosi (svojstva). Vidi: Jakob (2003.:2).

⁴ Čak i u slučajevima kada zakonodavac porez na dohodak želi koncipirati isključivo kao fiskalni porez, ne može ne uvažiti i određene socijalne komponente, te je samim time dvojbena mogućnost stvaranja porezne tarife isključivo prema načelu oporezivanja gospodarske snage (npr. radi poticanja samoinicijativnog socijalnog zbrinjavanja uvodi se porezno oslobođenje za uplate dobrovoljnog osiguranja koje će u velikoj mjeri koristiti i pogodovati osobama s većom gospodarskom snagom).

⁵ Postavlja se pitanje ustavnosti plaćanja poreza na ostvareni dohodak građana? Suvremenim ustavima zajamčeno je pravo osobe na rad; građani smiju na vlastitu inicijativu i ustavom zaštićeni crpsti neograničenu korist iz raspoloživih im i dostupnih izvora. Istovremeno država ima pravo te iste izvore promatrati kao porezne izvore koje ona može zahvaćati na osnovi njezine porezne vlasti. Vidi: Jakob (2003.:5).

⁶ U materijalnom poreznom pravu, podijeljenom prema pojedinim poreznim oblicima, utvrđuje se činjenično stanje koje podliježe oporezivanju; pritom se utvrđuje predmet oporezivanja, porezni obveznik, porezna osnovica i visina porezne stope.

⁷ Porezni sustavi otprilike šezdesetak suvremenih država (riječ je o *common law* državama) zasnivaju se ili potječu iz britanskog sustava poreza na dohodak. Posljedica je to svojedobne (najčešće kolonijalne) ovisnosti tih država o Velikoj Britaniji. Čak i ostale države čiji se sustavi poreza na dohodak ne zasnivaju na britanskom

cija William Pitt (*Chancellor of Exchequer*) radi prikupljanja dodatnih prihoda na ime financiranja rata protiv Napoleona.⁸ Tada uvedeni porez na dohodak sadržavao je poreznu obvezu za pojedine vrste prihoda (cedularni porez na dohodak), propise o obračunu prihoda kao i odredbe koje uzimaju u obzir subjektivnu gospodarsku snagu poreznih obveznika (odbitak troškova na ime izdržavanja pomoću neoporezivog iznosa). Ubirao se na svjetski dohodak britanskih poreznih obveznika, kao i dohodak koji su inozemni porezni obveznici ostvarili u Velikoj Britaniji (Kirkbride i Olowofoyeku, 2002.:1). Budući da su prilikom njegova provođenja postojali određeni tehnički problemi, dvije godine kasnije je ukinut (razlog tome bio je i prekid rata s Napoleonom), da bi 1803. godine ponovno bio po drugi put uveden, ovaj put uspješno. Uveo ga je Henry Addington, Pittov nasljednik na mjestu ministra financija, ovaj put kao izmijenjen zakon koji se zasnivao na različitim izvorima prihoda. Zakon iz 1803. godine još i dan danas tvori osnovnu strukturu britanskog prava poreza na dohodak (Birk, 2006.:7).

U Njemačkoj se duže čekalo na uvođenje odgovarajućeg poreza na dohodak. Iako je već 1812. godine u Pruskoj, po uzoru na engleski model, uveden odgovarajući porez na dohodak, isti je porezni oblik uklonjen dvije godine kasnije. Kratko potom, 1820. godine uveden je, pored tada već postojećih izravnih poreza (poreza na nekretnine i obrtničku djelatnost), poseban porez s po-

reznim razredima (njem. *Klassensteuer*) koji je – kako bi se izbjeglo zadiranje u dohodovne i imovinske odnose – podijelio stanovništvo u porezne razrede. Misao o stvaranju poreza na dohodak, koji bi postojao neovisno o društvenim klasama, ipak se nije održala. Naime, 1851. godine u Pruskoj je na snagu stupio zakon, koji se ticao uvođenja klasificiranog poreza na dohodak podijeljenog prema poreznim razredima, kao preteča sadašnjeg sustava oporezivanja dohotka u Njemačkoj (Birk, 2006.:7).

O utiscima koje je porez na dohodak izazivao u vremenima svoga uvođenja dovoljno govori činjenica da se u tadašnjoj financijskoj znanosti o njemu diskutiralo kao o podobnom obliku oporezivanja u skladu s gospodarskom snagom i prikladnom instrumentu preraspodjele. Za oslikavanje uloge koju je porez na dohodak tada imao u poreznoj praksi većine industrijskih država zorno kazuju izjave kojima je porez na dohodak slavljen i nazivan »kraljicom poreza« (Popitz, 1929.); o porezu na dohodak nadalje se govorilo kao o »najčišćem – i tehnički i pravno najljepšem – oblikovanju porezne misli uopće« (Schumpeter, 1929.), te kao o »središnjem suncu« optimalnog poreznog sustava (Lampe, 1934.) (Scheer, 1998.:170). Porez na dohodak, iako se u pojedinim državama počeo uvoditi u devetnaestom stoljeću⁹, puni zamah uvođenja i primjene u ostalim državama doživio je naročito u razdoblju od 1880-ih do 1920-ih godina i kasnije (Messere, Kam i Heady, 2003.:7)¹⁰, te se s pravom o porezu na doho-

modelu, pretrpjele su u većoj ili manjoj mjeri utjecaj britanskog sustava na njihov sustav oporezivanja dohotka. Vidi: Harris (2006.:1).

⁸ O okolnostima u trenucima uvođenja poreza na dohodak u Velikoj Britaniji vidi: Adams (2006.:347-359).

⁹ Preteča porezu na dohodak bila je glavarina, porezni oblik koji se u prošlosti ubirao samom činjenicom da neka fizička osoba postoji, bez obzira na to ostvaruje li neke prihode ili ne, a kasnije i razni klasni i staleški porezi koji su se plaćali samom činjenicom da neka fizička osoba pripada određenoj klasi ili staležu (Jelčić, 1998.:233).

¹⁰ Porez na dohodak uveden je, primjerice, u Švicarskoj (Basel) 1840. godine, Francuskoj 1914. i 1917. godine, u dvije etape, SAD-u 1913. godine, Japanu 1887. godine, u poreznom sustavu austrijskog dijela Austro-Ugarske Monarhije 1896. godine, Belgiji 1919. godine i sl. (Jelčić, 1998.:234).

dak govori kao o »poreznom obliku razvijenog kapitalizma« (Jelčić, 1998.:233). Naime, tek s razvojem kapitalizma i jačanjem državne administracije stvaraju se pretpostavke za učinkovito ubiranje poreza na dohodak¹¹, te se prema dostupnim podacima porez na dohodak danas ubire u otprilike sto i osamdeset država svijeta.¹²

OSNOVNA OBILJEŽJA POREZA NA DOHODAK

Porez na dohodak porezni je oblik čiji je izvor, predmet oporezivanja i porezna osnovica (ukupni) dohodak fizičke osobe. Njegovu primjenu u suvremenim državama karakteriziraju sljedeća obilježja¹³:

- a) Porez na dohodak veže se za činjenicu nastanka dohotka i oporezuje dohodak koji ostvaruje fizička osoba¹⁴, neovisno od vrste upotrebe dohotka (načelo porezne irelevantnosti upotrebe dohotka i nemogućnosti odbitka troškova životnog održanja).
- b) Porez na dohodak odnosi se načelno na ukupan dohodak poreznog obveznika, a ne na pojedine dijelove dohotka. Drugim riječima, porez na dohodak u većini država određuje se prema ukupnom dohotku – tzv. **sintetički porez na dohodak** – na koji se primjenjuje jedinstvena porezna tarifa; nema diferenciranja poreznog tereta prema vrsti dohotka.¹⁵

¹¹ Tek dovoljno razvijena i stručno osposobljena porezna administracija u stanju je: a) utvrditi i nadzirati više izvora prihoda iz kojih porezni obveznik ostvaruje svoju gospodarsku snagu, te b) utvrditi visinu tih prihoda (postoje relevantni podaci za razrez poreza).

¹² Podatak o broju država koje ubiru porez na dohodak, kao i o sličnostima i razlikama pojedinih sustava poreza na dohodak po državama određenog zemljopisnog područja vidi: Thuronyi (1998.:xxiv).

¹³ Ovu tvrdnju treba prihvatiti na jednoj načelnoj razini. Naime, u praksi pojedinih država navedena obilježja su u većoj ili manjoj mjeri modificirana.

¹⁴ Poseban problem predstavlja utvrđivanje **priračunatih prihoda** (eng. *fringe benefits*), tj. dohotka primljenog kao nenovčana naknada, odnosno kao isplata u naravi (npr. u dionicama, davanjem motornog vozila ili stana na korištenje). U interesu ravnomyernosti podjele poreznog tereta i tržišne neutralnosti oporezivanja poželjno je i takve isplate u naravi za potrebe oporezivanja tretirati dohotkom. Unatoč tome deklarativnom stavu, porezni su zakoni zbog administrativnih poteškoća prilično suzdržani u pretvaranju isplata u naravi u novčanu vrijednost za potrebe poreza na dohodak (često se koriste određeni diferencirani paušalni iznosi).

¹⁵ Zadnjih godina su skandinavske države kao i Austrija napravile zaokret od načela sintetičkog oporezivanja dohotka prema »dualnom« oporezivanju dohotka, prema kojem prihodi od kapitala imaju jasno nižu proporcionalnu stopu u odnosu prema ostalim vrstama dohotka. Time se sadašnji sustav poreza na dohodak, unatoč *de iure* proklamiranoj postojećoj sintetičkog poreznoj osnovici, *de facto* sve više približava analitičkom oporezivanju dohotka za koje se vjerovalo da je prevladan način oporezivanja dohotka. Vidi: Takacs (1998.:153), Messere, Kam i Heady (2003.:79), Genser (2003.:184).

Finska, Norveška i Švedska prihode od kapitala i poduzetnički dohodak oporezuju nižom proporcionalnom poreznom stopom od 28% odnosno 30%, dok prihode od rada oporezuju progresivnom poreznom stopom od 50% i više. Pragmatično rješenje ima Nizozemska koja je sustav poreza na dohodak zasnovala na cedularnom sustavu s tri grupe prihoda: prva grupa se oporezuje progresivnim stopama, druga grupa proporcionalnom poreznom stopom, dok treća grupa predstavlja oporezivanje pretpostavljene dobiti (Lang, 2003.:94).

Jelčić dualni (dvojni) porez na dohodak (*dual income tax*) definira kao porezni oblik koji ima elemente i sintetičkog i analitičkog poreza na dohodak. U slučaju primjene dualnog poreza na dohodak, dohodak poreznog obveznika dijeli se na dva dijela: prvi dio, koji čine prihodi od kapitala; drugi dio, u koji se ubrajaju svi ostali prihodi (prihodi iz drugih izvora) koji čine dohodak poreznog obveznika. Potom se na prvi dio koji čine prihodi od kapitala (kamate, dividende, porast vrijednosti imovine, pretpostavljeni prihodi od vlastitog stana, pretpostavljeni prihodi od osnovnih sredstava) primjenjuje proporcionalna porezna stopa, a na drugi dio, odnosno preostale prihode poreznog obveznika (plaće, naknade, mirovine, honorari, razna socijalna davanja i sl.) primjenjuje se progresivna porezna tarifa.

Obilježja analitičkog i sintetičkog poreza na dohodak ogledaju se u činjenici da se posebno zbrajaju prihodi od kapitala i posebno svi ostali prihodi (sintetičko obilježje), a potom se odvojeno oporezuju (analitičko obilježje) (Jelčić, 1998.:239).

O prednostima dualnog poreza na dohodak vidi: Genser (2003.:186).

Prilikom oporezivanja dohotka presudna je visina porezne osnovice, dok su pojedinačni uvjeti ostvarenja tog istog dohotka irelevantni. Pritom postoje razni propisi u vezi s izračunom pojedinih dijelova dohotka kao i primjenom brojnih oslobođenja prilikom procjene ostvarenog dohotka, što u konačnici vodi kršenju načela neutralnosti u vezi s vrstom ostvarenja dohotka.¹⁶

Suprotnost sintetičkom porezu (njem. *syntetische Steuer*), koji predstavlja porez na ukupan dohodak (zbrajaju se pojedini iznosi dohotka) poreznog obveznika, jest **analitički porez na dohodak** (tzv. *cedularni* ili pojedinačni porez; njem. *Schedulen-System*). U okviru analitičkog poreza na pojedine se vrste dohotka plaćaju različite, posebne porezne stope (npr. na dohodak od poljoprivrede i šumarstva ili dohodak od rada).¹⁷

- c) Porez na dohodak za osnovicu ima stvarno (činjenično) ostvareni dohodak (njem. *Ist-Einkommen*), a ne potencijalni dohodak, tj. dohodak koji bi se

u optimalnim uvjetima mogao ostvariti (njem. *Soll-Einkommen*). Oporezivanje potencijalnog dohotka – kako to zahtijeva teorija optimalnog oporezivanja – dovelo bi do nerješivih problema, naročito prilikom razgraničenja ostvarenog i potencijalno ostvarivog dohotka, te vrednovanja slobodnog vremena.¹⁸ Unatoč tome u praksi se dozvoljava djelomično kršenje načela oporezivanja stvarno ostvarenog dohotka – riječ je o utvrđivanju dohotka i njegovom oporezivanju primjenom prosječnih stopa (naročito za poljoprivredu) odnosno pokušaju paušalnog određivanja troškova stjecanja dohotka i posljedično utvrđivanju paušalnog poreza.

- d) Porez na dohodak ubire se na ukupan neto dohodak, dobiven nakon odbitka troškova ostvarenja tog istog dohotka. Drugim riječima, porezna osnovica je neto veličina. Dobiva se na način da se ostvareni dohodak umanjí za rashode, odnosno izdatke na ime ostvarenja dohotka (**objektivno neto načelo**). Pritom se u obzir uzimaju i osobne okolno-

¹⁶ O kakvim se kršenjima neutralnosti može raditi vidi na primjeru njemačkog poreza na dohodak (Weber-Grellet, 2001.:79-80).

¹⁷ U uskoj vezi s podjelom poreza na dohodak na sintetički i analitički porez jest i podjela na germanski, engleski i romanski porez na dohodak. **Engleski tip** poreza na dohodak (ili analitički, odnosno parcijalni porez na dohodak) primjenjuje se u Engleskoj i zemljama *Commonwealtha* (bivšim britanskim kolonijama). Primjenjuje se tzv. dvotračno oporezivanje dohotka: pojedini prihodi (dijelovi) dohotka oporezuju se proporcionalnom poreznom stopom koja može biti različita za pojedine vrste prihoda. Ako ostvareni dohodak prelazi određenu graničnu razinu, tada se dodatno na ukupan iznos prihoda (dohotka) primjenjuje progresivna porezna stopa. **Germanski tip** poreza na dohodak (ili sintetički, odnosno jedinstveni porez na dohodak) ubire se u najvećem broju država. Svi prihodi poreznog obveznika (ukupan dohodak) oporezuju se primjenom progresivne porezne tarife. **Romanski tip** poreza na dohodak karakterizira oporezivanje pojedinih prihoda (dijelova dohotka) primjenom: a) proporcionalne porezne stope (može biti različite visine za različite vrste prihoda) ili b) progresivnih poreznih stopa ili c) primjenom i proporcionalne i progresivnih poreznih stopa. Ako dohodak poreznog obveznika premašuje određenu graničnu vrijednost, ukupan iznos dohotka dodatno se progresivno oporezuje (Jelčić, 1998.:236).

¹⁸ Ostvarivi dohodak (njem. *Soll-Einkommen*) predstavlja veličinu koja se trebala ostvariti, mogući potencijal koji je fizička osoba na osnovi njezinih prirodnih i stečenih sposobnosti mogla ostvariti za trajanja radnog vremena. S obzirom na nemogućnost objektivnog izračuna takve potencijalne vrijednosti, racionalnim se čini plaćanje poreza samo na stvarno ostvareni dohodak (njem. *Ist-Einkommen*). Predmet oporezivanja je stvarno ostvareni dohodak, a ne dohodak koji se u optimalnim uvjetima mogao ostvariti. Osoba koja iz bilo kojih razloga nije ostvarila dohodak, zbog nedostatka gospodarske sposobnosti, neće biti oporezivana. Pojedincu se daje za pravo da samostalno odlučuje o (ne)korištenju svojih prirodnih i stečenih sposobnosti u svezi sa stjecanjem dohotka. Kritičari ističu da takav porezni tretman dohotka pogoduje besposlici, lijenosti i kažnjava marljivost.

sti poreznog obveznika koje ukazuju na njegovu smanjenu individualnu gospodarsku snagu u odnosu na ostale osobe koje ostvaruju dohodak iste veličine (**subjektivno neto načelo**).

NAČELA OPOREZIVANJA DOHOTKA

Suvremeni zakoni o porezu na dohodak počivaju na različitim načelima koja nisu značajna samo za porezno-političku primjenu, već također i za pravnu primjenu (Doralt, Ruppe, 2000.:17-19):

1) Svakako najznačajnije načelo i bit sustava poreza na dohodak jest **načelo uzimanja u obzir osobne gospodarske snage** (njem. *Prinzip der Berücksichtigung der persönlichen Leistungsfähigkeit*)¹⁹: dohodak, financijsko-pravno gledano, vrijedi kao naročito prikladan pokazatelj osobne gospodarske snage. Uzimanje u obzir osobne gospodarske snage pripada u bitna obilježja poreza na dohodak.²⁰ Samo načelo gospodarske snage nije pronalazak pravnika²¹, već ekonomskih odnosno financijskih znanstvenika koji su to načelo konkretnije razradili: »Jedno od središnjih pokušaja ekonomista sastoji se u pokušaju stvaranja racionalnog poreznog sustava.

Tradicionalna financijska znanost u tu je svrhu formulirala, pored načela ekvivalencije, drugo normativno načelo oporezivanja, čija bi primjena trebala voditi vremenski adekvatnoj i činjenično pravedno uređenoj cjelini oporezivanja: **načelo oporezivanja osobne gospodarske sposobnosti (ability-to-pay-approach)**. Načelo gospodarske snage kao maksima pravedne raspodjele poreznog tereta između fizičkih osoba u razvijenim državama zahtijeva da pojedinci s istom gospodarskom snagom budu porezno jednako tretirani, a pojedinci s nejednakom gospodarskom snagom trebaju biti porezno nejednako tretirani.²² Prema tom načelu, u namicanju poreznih prihoda treba svatko doprinositi u skladu sa svojom **individualnom gospodarskom snagom**. Pojedinci u **istoj** poziciji trebaju biti **isto**, a pojedinci u **boljem** gospodarskom polaznom položaju trebaju biti **više** oporezivani. Te obje podkategorije načela gospodarske snage poznate su pod pojmovnim parom **horizontalne i vertikalne pravednosti**.« (Beiser, 2001.:16).²³

Načelo gospodarske snage traži da se plaćanju poreza podvrgne samo raspoloživi dohodak. Prema tome, prikladnom poreznom osnovicom za potrebe plaćanja pore-

¹⁹ Suprotnost načelu gospodarske snage jest načelo ekvivalencije. O njihovom međusobnom odnosu opširnije vidi: Petersen (2003.:61).

²⁰ Lang smatra kako »postulat ravnomjernog oporezivanja prema gospodarskoj snazi vodi proporciji, ne progresiji. Progresivni porez na dohodak ne služi jednakosti, nego preraspodjeli. Prema sadašnjim spoznajama, niže porezne stope, stupnjevana tarifa s najvišom stopom od 35 posto ili čak *flat tax* s poreznom stopom od 25 posto ostvaruju više porezne pravednosti nego oštra porezna progresija, koja u rezultatu privilegira samo onoga koji si može priuštiti dobro plaćenog poreznog savjetnika ili može cijeli porez uskratiti preseljenjem u inozemstvo.« (Lang, 2005.:92).

²¹ Prema pravničkoj interpretaciji, pod gospodarskom snagom podrazumijeva se sposobnost građana da razmjerno financijskim sredstvima koja mu stoje na raspolaganju i uzimanjem u obzir osobnih odnosa koji utječu na njegovu gospodarsku snagu, sudjeluju u pokrivanju državnih prihodovnih potreba. Opširnije o pravničkoj i ekonomskoj interpretaciji gospodarske snage vidi: Keuschnigg (2005.:119).

²² Opširnije o problemima razrade načela oporezivanja u skladu s gospodarskom snagom vidi: Blankenburg i Windisch (2003.:211).

²³ Hillman također definira dva načela socijalne pravednosti u oporezivanju. To su horizontalna pravednost (engl. *horizontal equity*) i vertikalna pravednost (engl. *vertical equity*). Horizontalna pravednost traži da pojedinci s istom visinom dohotka i istim atributima (obiteljski status, uzdržavani članovi obitelji) plaćaju istu visinu dohotka. Vertikalna pravednost, nasuprot tome, traži »jednaki tretman za jednake osobe« i tako isključuje arbitrarnu diskriminaciju prilikom oporezivanja (Hillman, 2003.:472).

za ne smatra se ostvareni dohodak (tržišni dohodak), nego raspoloživi dohodak. Drugim riječima, od dohotka ostvarenog na tržištu, treba oduzeti s jedne strane rashode koji su bili poduzeti na ime ostvarenja dohotka (**objektivno neto načelo**), a s druge strane tzv. neizbježne privatne rashode, poduzete radi osiguranja vlastite egzistencije i egzistencije obitelji poreznog obveznika (**subjektivno neto načelo**). Uvažavanjem subjektivnog neto načela jamči se da će uzimanjem u obzir neizbježnih privatnih rashoda porezni obveznik biti oporezivan prema njegovoj stvarnoj gospodarskoj snazi. O gospodarskoj snazi još je Adam Smith govorio: »Građane svake države treba, koliko je to moguće, oporezivati za financiranje javnih davanja razmjerno njihovoj sposobnosti, iznos poreza treba se ravnati prema dohotku koji oni ostvaruju pod zaštitom države.« (Kofler, Urnik, 2004.:58).

Propisana porezna tarifa primjenjuje se na utvrđenu poreznu osnovicu, tj. potrebno je utvrditi porezno relevantne prihode, odnosno porezno relevantne rashode (troškove ostvarenja primitaka). Drugim riječima, utvrđuju se **neto prihodi nakon odbitka troškova** koji su nastali prilikom ostvarenja bruto prihoda.²⁴ Želi li se doći do iznosa čistog neto dohotka, zakonodavac treba osigurati da se stvarni poslovni rashodi i troškovi ostvarenja dohotka mogu u cijelosti odbiti. Zakonodavac s druge strane mora spriječiti da te odredbe ne posluže

kao paravan za odbijanje troškova života (potrošnje) i ostalih neto investicija nezvanih s ostvarenjem dohotka.

Prva etapa predmetnog utvrđenja osnovice poreza na dohodak obuhvaća pitanje razgraničenja primanja odnosno postupaka koji uopće trebaju biti porezno relevantni (»oporezivi«), tj. utvrđenje **porezno relevantnih primanja**. Jedno od problematičnih područja su svakako primanja u naravi (npr. besplatan stan, besplatno korištenje poslovnog automobila u privatne svrhe, itd.). Sam obuhvat, procjena i kontrola dohotka u naravi može stvoriti znatne poteškoće. Ako bi takav dohodak u naravi bio neoporeziv, pri višim graničnim poreznim stopama za primatelje ili davatelje stvarao bi jaki poticaj na zamjenu dotadašnjih novčanih naknada u takva primanja u naravi.

Prilikom određenja oporezivog dohotka u suvremenim poreznim sustavima, poseban slučaj predstavljaju **plaćanja na ime naknade plaće** (njem. *Lohnersatzzahlungen*) koja se u okviru zakonskog socijalnog osiguranja pružaju u slučajevima nezaposlenosti, bolesti, starosti ili nezgode. Takva primanja načelno treba uključiti u obvezu poreza na dohodak. Međutim, pritom se mora pripaziti da u skladu s načelom međuzavisnosti (njem. *Korrespondenzprinzip*) – zahtijeva jednokratno plaćanje poreza na sve dijelove dohotka – naknada koja se promatra kao povrat prethodno oporezivanog iznosa (uplate) bude oslobođena plaćanja poreza.

²⁴ Prihodi se mogu izračunati primjenom različitih metoda. U nastavku se navode neke od tih metoda: a) **metoda usporedbe poduzetničke imovine**. U okviru prihoda od obrtničke djelatnosti i prihoda od samostalne djelatnosti, prihodi se mogu računati kao razlika između poduzetničke imovine na početku i na kraju gospodarske godine, pri čemu se u obzir uzima i vrijednost izuzimanja i ulaganja koje je porezni obveznik učinio tijekom godine; b) **metoda računanja viška prihoda nad rashodima**. Ova je metoda ograničena na blagajnički postupak. Za razliku od metode usporedbe poduzetničke imovine, ova metoda načelno ne uzima u obzir vrijednosne promjene imovine. Njezin je naglasak na obračunu ostvarene dobiti kao viška ostvarenih prihoda nad troškovima ostvarenja tih istih prihoda; c) **paušalno oporezivanje**. Porez na dohodak treba obuhvatiti činjenično ostvareni dohodak. Ako taj dohodak nije moguće utvrditi primjenom prethodno navedenih metoda, preostaje metoda paušalnog oporezivanja koja se posebice primjenjuje za poljoprivrednike koji nisu dužni voditi poslovne knjige unutar određene imovinske granice, te im se dohodak računa u paušalnom iznosu ovisno od jedinstvene vrijednosti poljoprivrednog imanja i broja radno sposobnih članova obitelji.

Prilikom oporezivanja dohotka najspornijim se čini pitanje treba li **vrijednosni porast imovine** (njem. *Wertzuwächse*) promatrati kao oporezivi bruto prihod. Odnosno, predstavlja li porast vrijednosti aktive oporezivi dohodak, predstavlja li u jednakoj mjeri gospodarsku snagu kao što ju predstavlja plaća, najamnina, zakupnina, kamate i sl.? Procjena toga pitanja u bitnome ovisi o tome kakav karakter pokazuje porast, tj. je li porast ostvaren prodajom i kako se opća cjenovna razina razvijala (realni ili nominalni porast vrijednosti). Posebno je pitanje kako postupiti u slučaju vrijednosnog smanjenja (npr. gubitka na tečaju vrijednosnih papira), može li taj iznos u isto vrijeme biti uzet u obzir kao odbitak? Vrijednosnim porastom imovine (javlja se i pod nazivom **kapitalna dobit**, engl. *capital gains*) smatra se, naime, povišica vrijednosti imovinskih dijelova, pod uvjetom da tako ostvareni višak vrijednosti prelazi pritom nastale troškove poreznog obveznika. Razlikuju se realizirani porast vrijednosti (dobit od otuđenja) i nerealizirani porast vrijednosti, pri čemu je odlučujući kriterij je li došlo do prodaje imovine uz novčanu naknadu ili nije. U prilog oporezivanja vrijednosnog porasta imovine govori povišena sposobnost dispozicije odnosno raspolaganja povećanom vrijednošću imovine koja je neravnomjerno raspodijeljena i u pravilu se nalazi u rukama osoba s

iznadprosječnim iznosima dohotka.²⁵ Protiv oporezivanja vrijednosnog porasta imovine, između ostalog, ističu se administrativni problemi provođenja procjene vrijednosnog porasta, te činjenica da neplaćanje poreza vodi poticaju rasta, kao i činjenica da nominalni porast vrijednosti imovine ne znači uvijek i u istoj mjeri i realni porast gospodarske snage poreznog obveznika.²⁶ Također, u slučaju nerealiziranog porasta vrijednosti tako ostvareni prihodi ne stoje u likvidnoj formi poreznom obvezniku na raspolaganju. Zato prema nekima, treba oporezivati samo realizirani porast vrijednosti imovine.^{27, 28}

Također, izračun dohotka za potrebe oporezivanja nije uvijek jednostavan; može biti povezan sa znatnim troškovima i administrativnim poteškoćama. Kako bi se izbjegli problemi takve naravi, u određenim slučajevima dohodak se utvrđuje procjenom. Budući da je za potrebe oporezivanja potrebno što je moguće točnije izračunati dohodak, porezni propisi u vezi s procjenom dohotka u prvi plan ističu najmanju vrijednost za aktivu i prihode, te najvišu vrijednost za pasivu i pogonske rashode odnosno troškove ostvarenja (najčešće nabavni troškovi ili troškovi proizvodnje). U slučaju gospodarskih dobara koja podliježu trošenju, njihova se vrijednosti umanjuje za iznos porezno dozvoljenih otpisa (amortizacija).²⁹

²⁵ Cjenovne promjene u promatranom razdoblju prilikom oporezivanja uzimaju se u obzir ublažavanjem kroz neoporezive iznose odnosno kroz samo djelomično zahvaćanje dobiti od otuđenja imovine i/ili primjenom sniženih poreznih stopa.

²⁶ Opširnije o argumentima za i protiv oporezivanja vrijednosnog porasta imovine vidi: Andel (1992.:295), Stiglitz i Schönfelder (2000.:511).

²⁷ Opširnije o oporezivanju kapitalne dobiti vidi: Cansier (2004.:133), Brümmerhoff (1996.:298).

²⁸ Tekuće oporezivanje nerealiziranog porasta vrijednosti predstavlja usporedbu vrijednosti imovine u trenutku njezine nabave i vrijednosti imovine u trenutku njezina oporezivanja. Oporezivanje takve vrste nerealiziranog porasta vrijednosti imovine danas se ne upotrebljava niti u jednoj zapadnoj industrijskoj državi (Nowotny, 1999.: 304).

²⁹ O problemima utvrđivanja dohotka procjenom vidi: Andel (1992.:299).

Pored utvrđenja porezno relevantnih primanja, zasebno je pitanje porezni tretman **posebnih izdataka i izvanrednih opterećenja** koja nisu usko vezana uz ostvarenje dohotka. Riječ je, primjerice, o sljedećim izdacima: a) izdacima koji imaju dijelom potrošni karakter, a dijelom karakter troškova na ime ostvarenja dohotka (npr. doprinosi za zdravstveno osiguranje)³⁰; b) izdacima koji ne predstavljaju troškove na ime ostvarenja dohotka, ali svejedno predstavljaju neuobičajeno opterećenje ili kao zakonski propisani prisilni doprinosi smanjuju gospodarsku snagu (npr. uzdržavanje roditelja, doprinosi za socijalno osiguranje); c) izdacima koji se smatraju naročito poželjnima (npr. štednja za starost, darovi za gospodarske karitativne svrhe, stambena štednja³¹). No, za razliku od posebnih izdataka koji u svakom slučaju djelomično imaju karakter troškova na ime stjecanja dohotka (npr. doprinosi za socijalno osiguranje), u slučaju izvanrednih opterećenja riječ je o upotrebi dohotka (potrošnji).

Izvanrednim opterećenjima smatraju se izdaci koji poreznom obvezniku neizbježno nastaju, a on ih ne može izbjeći niti ukloniti iz pravnih, činjeničnih ili moralnih razloga. Riječ je, primjerice, o izdacima za lijekove, lječilišta, podizanje i strukovno obrazovanje djece, stvaranje kućanstva i nabavu odjeće ili plaćanje posebnih izdataka invalidima, usluge uzdržavanja između razvedenih supružnika. Misao vodilja jest određene izdatke osloboditi plaćanja poreza, bez obzira na to predstavljaju li potrošnju dohotka

ili ne zato jer se tek poduzimanjem tih izdataka određene osobe (približno) dovode u ravnopravnu poziciju u kojoj se pretežan broj usporedivih osoba već nalazi bez poduzimanja tih i takvih izdataka.

Iz načela oporezivanja u skladu s gospodarskom snagom izvedena su sljedeća različita (pod)načela koja bi trebao sadržavati (idealno, pravedno) sustav poreza na dohodak:

i) **Načelo osobne univerzalnosti** (njem. *Prinzip der persönlichen Universalität*)

Dohodak ostvaren na tržištu mjera je osobne gospodarske snage. Svaki onaj pojedinac koji ostvaruje dohodak, mora se oporezivati. Prema tome, porez na dohodak usmjeren je na fizičke osobe koje raspolažu dohotkom.³² Ako je zakonodavac našao prikladnu i primjerenu mjeru oporezivanja, tada se ta mjera treba odnositi na sve porezne obveznike (nema dvostrukih mjerila). Osobna porezna oslobođenja su isključena.

ii) **Načelo stvarne univerzalnosti** (njem. *Prinzip der sachlichen Universalität*)

Ovo načelo zahtijeva ne samo oporezivanje ukupnog dohotka poreznog obveznika, dakle, jedan opsežan pojam dohotka poreznog obveznika, nego također i jednakovrsni obračun i potpuno zahvaćanje prihoda. U smislu načela stvarne univerzalnosti, niti jedan tržišni dohodak ne smije ostati izvan poreznog zahvata, ali također niti jedan tržišni

³⁰ Rashodi na ime ostvarenja prihoda razlikuju se od privatnih rashoda (privatnih troškova) koji se ne mogu porezno odbiti (upotreba dohotka). Međutim, povući crtu nije uvijek lako. Naročito se problematičnim čine tzv. mješoviti rashodi koji su dijelom poslovno prouzročeni, a dijelom služe i privatnom vođenju života (npr. rječnik novinara).

³¹ Rješavanje stambenog pitanja jedno je od ključnih problema građana u suvremenim državama, te im se troškovi učinjeni u tu svrhu (stambena štednja, kupnja stana i sl.) mogu priznati kao neoporezivi dio dohotka.

³² U slučaju da više osoba zajednički ostvaruje oporezivi dohodak, treba biti zajamčeno da svaki pojedinac plaća porez samo na onaj dio dohotka koji je razmjern njegovom udjelu prilikom zajedničkog ostvarenja dohotka. U suprotnom, kada bi samo jedna osoba plaćala porez na zajednički ostvaren dohodak, bilo bi to nekonzistentno i protivno smislu poreza na dohodak.

dohodak ne smije biti zahvaćen višestrukom poreznom obvezom.

Načelo stvarne univerzalnosti odgovara sintetičkom obračunu dohotka. Ukupan dohodak na tržištu za potrebe oporezivanja treba biti utvrđen potpuno i jednakomjerno i potom obračunat i uplaćen porez primjenom odgovarajuće porezne tarife. Odnosno, različiti prihodi poreznog obveznika ne oporezuju se primjenom različitih propisa i tarifnih stopa (to je analitički, odnosno cedulaarni porez na dohodak), nego se zajedno računaju, pri čemu se negativni i pozitivni prihodi načelno poravnavaju (poravnanje poreznog duga).

iii) **Objektivno neto načelo** (njem. *objektives Nettoprinzip*)

Rashodi koji su uzrokovani ostvarenjem dohotka ne stoje na raspolaganju na ime plaćanja poreza i zbog toga moraju biti izuzeti iz porezne osnovice. Tom načelu odgovara načelna mogućnost odbitka poduzetničkih rashoda i ostalih rashoda na ime ostvarenja dohotka. Zabrana odbitka u tom području proturječila bi objektivnom neto načelu. Pojednostavljeno kazano, predmet oporezivanja porezom na dohodak samo je dobit odnosno višak koji preostanu nakon usporedbe i odbitka rashoda na ime ostvarenja dohotka. Ako rashodi počivaju na privatnoj sferi, neizbježna su zakonska granična razgraničenja.

iv) **Subjektivno neto načelo** (njem. *subjektives Nettoprinzip*)

Subjektivno neto načelo uzima u obzir neizbježne rashode na ime zadovoljavanja privatnih potreba (privatna sfera). Ako dohodak služi za zadovoljavanje osobnih potreba, odnosno obiteljskog egzistencijalnog minimuma ili za pokrivanje osobnih

rashodovnih zahtjeva (riječ je o rashodima na ime vlastitih životnih potreba, uzdržavanja obitelji, bolesničkih troškova, nezgodnih slučajeva, katastrofalnih šteta i sl.), ne postoji minimalna gospodarska sposobnost potrebna za oporezivanje. Drugim riječima, poreznu osnovicu poreza na dohodak u slučaju primjene subjektivnog neto načela čini ostvareni tržišni dohodak umanjen za nužne privatne rashode.

Za potrebe definicije subjektivnog neto načela, Tipke je precizirao bit načela gospodarske snage: »Načelo gospodarske snage zahtijeva ne samo objektivno, nego također i **subjektivno neto načelo**. Ono što porezni obveznik nužno mora upotrijebiti za egzistenciju sebe ili svoje obitelji, prilikom poreznog plaćanja ne stoji mu na raspolaganju, te mu se mora dozvoliti odbitak toga iznosa od porezne osnovice.« Tipke nadalje kazuje: »Tvrđnja da dozvola privatnih odbitaka predstavlja **porezno pogodovanje** konačno ne stoji. Propisi koji jedino vode računa o smanjenju gospodarske snage ne predstavljaju nikakvo pogodovanje, nego konzekventno konačno izvođenje odredbe o gospodarskoj sposobnosti... Što dalje često biva neshvaćeno: ne postoji nikakvo vrijednosno razlikovanje između poduzetničkih i nužnih privatnih rashoda. Oni nužno smanjuju gospodarsku sposobnost.« »Odredba o gospodarskoj sposobnosti i njezinom konzekventnom provođenju bila bi povrijeđena kada bi zakonodavac samo dijelom dozvolio odbitak nužnih privatnih rashoda.« (Beiser, 2001.:21).³³

v) **Načelo periodičnog oporezivanja** (njem. *Prinzip der Abschnittsbesteuerung*)

Iz tehničkih razloga ne poduzima se oporezivanje životnog dohotka porez-

³³ Beiser se u vezi s citiranjem Tipkea poziva na: Tipke (1986). *Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis* (str. 96). Köln.

nog obveznika, nego dohotka koji porezni obveznik ostvari tijekom jednog poreznog razdoblja (kalendarske godine). Načelo periodičnog oporezivanja nije vrijednosno, nego tehničko načelo koje ograničava ideal oporezivanja prema gospodarskoj snazi jer bi se u idealnom slučaju porezna sposobnost³⁴ mjerila prema životnom dohotku (Beiser, 2001.:26). Drugim riječima, načelo periodičnog oporezivanja u kalendarskoj godini ne proizlazi iz zahtjeva za oporezivanjem osobne gospodarske snage, nego je čisto tehničko načelo iz razloga praktičnosti. Oporezivanju u skladu s gospodarskom snagom odgovaralo bi oporezivanje životnog dohotka. U slučaju primjene progresivne tarife, ukupno porezno opterećenje ovisno je o podjeli ukupnog dohotka po pojedinim godinama. Samo iznimno dozvoljava se uzimanje u obzir porezno-relevantnih činjenica kroz više razdoblja oporezivanja, primjerice, u slučaju poravnanja poreznog duga.

Naime, poseban je slučaj kada rashodi pojedinog poreznog razdoblja premašuju prihode tog istog poreznog razdoblja. U tom slučaju slijedi tzv. **poravnanje duga** (njem. *Verlustausgleich*), omogućava ga sintetički karaktera poreza na dohodak; traži da se prilikom konačnog obračuna poreza na dohodak uzmu u obzir svi prihodi zajedno, pri čemu negativni prihodi trebaju biti »prebijeni« pozitivnim приходima iz drugih izvora. Poželjno je poravnavanje duga unutra istog poreznog razdoblja (kalendarske godine). Međutim, prelaze li negativni prihodi iznos pozitivnih prihoda u jednom te istom poreznom razdoblju, zakoni o porezu na dohodak u pravilu predviđaju poravnavanje duga unutar više međusobno po-

vezanih razdoblja (npr. u godini ostvarenja duga i sljedećih pet godina). U tom slučaju govori se o tzv. intertemporalnom obračunu negativnih prihoda jednog razdoblja s pozitivnim приходima drugih razdoblja.

vi) **Načelo progresije poreza na dohodak** (njem. *Prinzip der Progression der Einkommensteuer*)

Radi ostvarenja većih prihoda (troškovno isplativije ubiranje), gospodarska sposobnost izražena kroz rastući dohodak ne smije se proporcionalno, već iznadproporcionalno oporezivati. Radi ostvarenja razmjernog poreznog opterećenja u smislu ostvarenja većih poreznih prihoda, tarifa poreza na dohodak mora biti progresivno uređena. Također i ostvarenje raspodjele dohotka zahtijeva progresivno porezno opterećenje. Novija stremjenja u znanosti i pragmatična razmišljanja govore ipak protiv (pretjerane) progresije tarife poreza na dohodak. U inozemnim poreznim reformama to se odrazilo kroz smanjenje progresije (Doral i Ruppe, 2000.:19).

POREZNI OBVEZNIK

Prilikom utvrđivanja osobe poreznog obveznika riječ je o određenju **osobne dimenzije porezne obveze**. Postavlja se pitanje tko je osoba poreznog obveznika? Također se postavlja pitanje subjektivnog priračunavanja dohotka u slučaju prava plodouživanja ili u slučaju udruženja društava više osoba.³⁵ Dvojbu izaziva i pitanje poreznog tretmana dohotka koji ostvaruju supružnici (oporezivanje obitelji).

Obveznik poreza na dohodak jest fizička osoba. Biti sposoban poreznim obvez-

³⁴ Porezna sposobnost može se odrediti kao sposobnost poreznog obveznika na »raspolaganje sredstvima koja nadilaze potrebe egzistencijskog minimuma.« (Blankenburg i Windisch, 2003.:212).

³⁵ Pod određenim uvjetima, udruženje više fizičkih osoba radi stjecanja dohotka, koje nema vlastitu pravnu osobnost, također može biti obveznik poreza na dohodak. Vidi: Doral, Ruppe (2000.:19-20), Arbutina (2002.:287).

nikom znači biti poreznopravno sposoban, tj. sposoban biti nositeljem prava i obveza poreznog prava. Razlikuje se neograničena od ograničene porezne sposobnosti odnosno obveze. Neograničeno porezno obvezni su načelno tuzemni porezni obveznici, odnosno fizičke osobe koje su »fizički prisutne na području oporezivanja za više nego 'privremene ili tranzitne svrhe'« (Swenson, Gupta, Karajan i Neff, 2004.:231). Zakonodavstva suvremenih država za nastanak tuzemne porezne pripadnosti najčešće traže činjenicu da fizičke osobe u tuzemstvu imaju prebivalište ili uobičajeno boravište. Neograničena porezna obveza proteže se na sve dohotke koje takvi porezni obveznici ostvare u tuzemstvu ili inozemstvu (svjetski dohodak). Nasuprot tome, fizičke osobe, koje u tuzemstvu nemaju niti prebivalište niti uobičajeno boravište, smatraju se ograničeno porezno obveznim i plaćaju tuzemni porez samo na dohodak ostvaren u tuzemstvu.³⁶

Sam pojam porezna sposobnost uži je od pojma pravna sposobnost.³⁷ Fizička osoba, naime, jednako kao i pravna osoba, ima pravnu sposobnost. Međutim, porezna sposobnost fizičke osobe, za razliku od opće građanskopravne sposobnosti (nerođeni su ograničeno pravno sposobni; njihovim rođenjem nastaje puna pravna sposobnost), nastupa tek s rođenjem fizičke osobe (tj. okončanjem poroda) i završava sa smrću fizičke osobe.

Pored pravne sposobnosti fizičkih osoba, postoji i njihova poslovna sposobnost, odnosno »svojevlastno da sa svojim vlastitim

aktivitetom, dakle, vlastitim očitovanjem svoje volje, stječu prava i obveze.« (Vedriš i Klarić, 1995.:29). Međutim, za razliku od pravne sposobnosti koju fizička osoba stječe rođenjem, poslovna sposobnost u smislu odredbi građanskog prava nastupa s navršavanjem njezine punoljetnosti (najčešće okončanjem 18. godine života). U slučaju da porezni obveznik nema poslovnu sposobnost³⁸, također može nastati obveza plaćanja poreza koju izvršava zakonski zastupnik poreznog obveznika.

U određenim poreznim sustavima obveznik poreza na dohodak, pored fizičke osobe, može biti i obitelj odnosno supružnici.³⁹ Način njihova oporezivanja igra ulogu samo u slučaju progresivnog oporezivanja ostvarenog dohotka. Pritom načelno postoje sljedeće mogućnosti oporezivanja supružnika (Nowotny, 1999.:322)⁴⁰:

1) Individualno oporezivanje (njem. *getrennte Veranlagung*)

Primjenom ovog načina oporezivanja, koji se primjenjuje u većini država OECD-a, dohodak supružnika oporezuje se odvojeno, kao dohodak dvije neoženjene osobe primjenom porezne tarife važeće za neoženjenu osobu. Bračne činjenice ne uzimaju se uopće u obzir; supružnici se promatraju kao samostalni porezni obveznici. Čest je slučaj da unutar bračnog para samo jedan supružnik radi (a drugi ne radi), pa tako ostvareni dohodak služi za podmirenje potreba obaju supružnika. U tom slučaju mnoge države koje primjenjuju individualno oporezivanje prilikom utvrđivanja po-

³⁶ Opširnije o neograničenom (načelo svjetskog dohotka), odnosno ograničenom oporezivanju dohotka (načelo teritorijalnosti) vidi: Graetz (2003.:5).

³⁷ Vidi: Prodingner (2000.:3).

³⁸ Razlog tome može biti maloljetnost poreznog obveznika ili (djelomično) lišavanje poslovne sposobnosti fizičke osobe nakon njezine punoljetnosti.

³⁹ O pogledima financijske znanosti na tretman obitelji u okviru poreza na dohodak vidi: Kristen (2000.:56).

⁴⁰ O oporezivanju supružnika vidi: Voß (2002.:15).

reznog duga i plaćanja poreza priznaju dodatni neoporezivi iznos na ime supružnika koji ne radi.^{41, 42}

2) Jednostavno zajedničko oporezivanje (bez *splittinga*)

Primjenom ovog načina oporezivanja, dohodak supružnika se zbraja za potrebe oporezivanja, te se potom umanjuje za iznos osobnog neoporezivog iznosa i odbitaka za svakog pojedinog supružnika (kumulacija neoporezivih iznosa supružnika). Tako dobiveni iznos predstavlja poreznu osnovicu na koju se primjenjuje normalna (progresivna) porezna tarifa (porezna tarifa koja važi za pojedince, samce). U pravilu je prilikom takvog progresivnog oporezivanja porezni dug supružnika, zbog povećane porezne osnovice i posljedično primjene viših graničnih poreznih stopa, znatno veći od poreznog duga svakog pojedinog supružnika kada bi se njihov zajednički dohodak razdvajao u razmjerne dijelove dohotka i tako razdvojen zasebno oporezivao primjenom te iste porezne tarife (govori se o »poreznom kažnjavanju« zaključenja braka).⁴³

3) Zajednički razrez sa *splittingom* (*splittingfaktor* 2)

Prethodno opisani negativni progresijski učinak koji vodi povećanom poreznom opterećenju izbjegava se u okviru postupka razdvajanja (njem. *Splitting-Verfahren*).⁴⁴ Primjenom *splitting*-postupka najprije se zbraja dohodak supružnika, a

zatim se tako dobiveni dohodak dijeli na dva odvojena, ali nominalno jednaka dijela. Potom se na tako dobivene odvojene dijelove zajedničkog dohotka supružnika primjenjuje jedinstvena porezna tarife. Tako dobiveni iznos konačno se multiplira brojem dva, što predstavlja konačni zajednički porezni dug supružnika.⁴⁵

POREZNA OSNOVICA

Prilikom utvrđivanja porezne osnovice riječ je o određenju prostorne i vremenske dimenzija porezne obveze.

Prilikom određenja **prostorne dimenzije porezne obveze** postavlja se pitanje treba li zahvatiti tuzemnom poreznom obvezom i na koji način dohodak koji je tuzemni porezni obveznik ostvario u inozemstvu. I obrnuto, treba li i na koji način porezno tretirati dohodak ostvaren u tuzemstvu, koji potom biva isplaćen u inozemstvu. Većina zapadnih država u svojim sustavima oporezivanja dohotka uvažava kako **načelo osobnosti** (njem. *Personalitätsprinzip*), tako i **načelo teritorijalnosti** (njem. *Territorialprinzip*) (Nowotny, 1999.:300). Drugim riječima, fizičke osobe koje imaju prebivalište ili uobičajeno boravište u tuzemstvu (neovisno o njihovom državljanstvu), tereti neograničena porezna obveza – plaćaju porez na dohodak ostvaren kako u tuzemstvu, tako i u inozemstvu (načelo neograničene porezne obveze, načelo svjetskog dohotka, načelo univerzalnosti). Nasuprot tome, fizičke osobe koje u tuzemstvu nemaju niti prebivalište

⁴¹ Visina toga neoporezivog iznos varira od države do države, ali je najčešće riječ o iznosu koji je niži od općeg neoporezivog iznosa (osobnog odbitka) za svakog pojedinca, tako da se od poreznog duga odbija iznos koji je niži od dvostrukog individualnog egzistencijskog minimuma.

⁴² Opširnije o individualnom oporezivanju supružnika vidi: Blankart (1998.:262).

⁴³ Opširnije o jednostavnom zajedničkom oporezivanju vidi: Blankart (1998.:262).

⁴⁴ Primjerice, u Saveznoj Republici Njemačkoj svojedobno se primjenjivalo jednostavno zajedničko oporezivanje supružnika bez *splittinga*. Zbog povećanog poreznog opterećenja povodom zaključenja braka proglašeno je neustavnim i ukinuto odlukom Saveznog ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht*) iz 1957. godine (Andel, 1992.:303).

⁴⁵ O prednostima i nedostacima *splitting* oporezivanja vidi: Nowotny (1999.:324-325).

niti uobičajeno boravište, tereti ograničena porezna obveza – plaćaju tuzemni porez na dohodak samo na dohodak ostvaren u tuzemstvu (načelo ograničene porezne obveze, načelo tuzemnog dohotka, načelo teritorijalnosti).⁴⁶ Ograničena porezna obveza nastaje započinjanjem djelatnosti u tuzemstvu i završava prestankom obavljanja iste. Također, osnivanje odnosno napuštanje prebivališta ili uobičajenog boravišta može dovesti do početka, odnosno kraja ograničene porezne obveze.⁴⁷ Prilikom određenja **vremenske dimenzije porezne obveze** postavlja se pitanje za koje se porezno razdoblje utvrđuje porezna obveza? Naime, za razgraničenje porezne osnovice od važnosti je utvrđivanje razdoblja u kojem je dohodak ostvaren (porezno razdoblje). Iako opsežni i sveobuhvatni koncept dohotka i porezne sposobnosti fizičke osobe zahtijeva plaćanje poreza na životni dohodak (Nowotny, 1999.:300), iz praktičnih se razloga porez na dohodak u pravilu plaća na dohodak koji je porezni obveznik ostvario unutar kalendarske godine. Porez koji se plaća na dohodak ostvaren tijekom jedne kalendarske godine, u slučaju primjene progresivne porezne tarife, za posljednicu može imati periodično uvjetovane progresivne učinke: kratkoročno smanjenje godišnjeg dohotka (npr. zbog bolesti, nezaposlenosti, konjunkturnih kretanja) vodi poreznom opterećenju nerazmjerno visokom u odnosu na udio koji dohodak ostvaren u toj godini ima u ukupnom životnom dohotku (Nowotny, 1999.:300).

I obrnuto, jednokratni visoki dohoci (npr. uslijed realiziranog porasta vrijednosti) vode ispodprosječnoj godišnjoj poreznoj obvezi. Kako bi se izbjegli takvi periodično uvjetovani progresivski učinci, u stvarnosti se često odstupa od načela godišnjeg oporezivanja dohotka (npr. ostvareni gubitak može se prenijeti u prethodna ili sljedeća porezna razdoblja).

PREDMET OPOREZIVANJA

Prilikom utvrđenja predmeta oporezivanja riječ je o određenju **stvarne (sadržajne) dimenzije porezne obveze**: radi predmetnog razgraničenja porezne osnovice potrebno je definirati pojam dohotka, tj. što se smatra oporezivim dohotkom. Tijekom financijsko-pravne povijesti razvile su se različite teorije, primjerice:

1) **Teorija izvora** (njem. *Quellentheorie*)

Riječ je o prvom ozbiljnom pokušaju sustavnog razgraničenja dohotka za potrebe oporezivanja. Oporezivim dohotkom smatraju se samo takva novčana primanja i primanja u naturi koja redovno potječu iz trajnih izvora i nisu prolazne naravi. Pritom je odlučujuća redovitost prihoda, a ne njihova visina niti vrsta (Reding i Müller, 1998.:308). Neredoviti prihodi poput nasljedstava, darova i dobitaka na lutriji oslobođeni su plaćanja poreza. Teorija izvora naglasak stavlja na redovitost pri-tjecanja ekonomskih vrijednosti iz tekućih izvora.⁴⁸ Početkom dvadesetog stoljeća

⁴⁶ O povijesnom razvoju oporezivanja inozemnih poreznih obveznika vidi: Koblenzer (1997.:97-101).

⁴⁷ U okviru poreza na dohodak pokušava se izbjeći tzv. dvostruko oporezivanje. Do dvostrukog oporezivanja dolazi ako porezni obveznik za vrijeme istog poreznog razdoblja u vezi s jednim te istim predmetom oporezivanja plaća dva ili više istih ili istovrsnih poreza. Ako su porezni vjerovnici različite države, govori se o međunarodnom dvostrukom oporezivanju (npr. oporezivanje kamata ostvarenih u inozemstvu tuzemnom poreznom obvezom na osnovi neograničene porezne obveze, kao i inozemnom obvezom poreza na izvoru). U tzv. sporazumima o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja nastoji se porezni teret podijeliti između ugovornih država. Ako ne postoje ugovori o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja, tada se u pravilu primjenjuju nacionalne odredbe o uračunavanju inozemnog poreza ili o njegovu odbitku od porezne osnovice.

⁴⁸ Teorija izvora bila je prihvaćena kako u engleskom porezu na dohodak iz 1799. godine, tako i u pruskome porezu na dohodak iz 1851. godine (Blankart, 1998.:250).

osnivač i glavni zagovornik teorije izvora bio je Bernhard Fuisting (1907.), koji je dohodak definirao kao »ukupnost gospodarskih dobara koja pripadaju pojedincu, a pritječu mu svake godine iz trajnih izvora stjecanja.« (Andel, 1992.:288). Takvo razgraničenje se za potrebe primjene u praksi pokazalo prilično neodređenim i uskim određenjem.⁴⁹

2) Teorija porasta čiste imovine (njem. *Reinvermögenszugangstheorie*) (naziva se još i Schanz-Haig-Simonsovom teorijom dohotka /SHS-teorijom/)

Svako pritjecanje sredstava koje povisuje potrošnu moć fizičkih osoba smatra se porastom čiste imovine. Drugim riječima, za potrebe oporezivanja dohotkom se smatra svako povećanje imovine nakon proteka poreznog razdoblja. Računa se tako da se od vrijednosti imovine na kraju razdoblja oduzme vrijednost imovine na početku poreznog razdoblja (Cansier, 2004.:120). Čista imovina dobiva se na način da se tako izračunata imovina kojom raspolaže porezni obveznik umanjí za dugove. Prihode predstavljaju kako porast imovine, tako i višak prihoda nad rashodima u poreznom razdoblju. Prilikom procjene imovine u obzir se uzima ostvarena dobit⁵⁰ i **načelo**

ostvarenog viška (njem. *Überschussprinzip*) za prihode od rada, najma i zakupa, prihode od kapitala te ostale prihode. Vidljivo je da teorija porasta čiste imovine cilja na opsežnije zahvaćanje pojma dohotka, tj. na porast gospodarske snage bez obzira na (ne)redovitost pritjecanja prihoda. S obzirom na opsežnije zahvaćanje gospodarske sposobnosti, ova teorija ima prednost pred teorijom izvora.

Osnivač teorije porasta čiste imovine bio je G. von Schanz koji je dohodak definirao kao »porast čiste imovine unutar određenog razdoblja uključujući korištenje novčano izraženih usluga trećih osoba... U dohodak se dakle računaju svi čisti prinosi i korištenja, novčane usluge trećih osoba, svi darovi, nasljedstva, legati, lutrijski dobici, prihodi od osiguranja, osiguravajuće rente, konjunkturane dobiti svake vrste, pritom se odbijaju sve dužničke kamate i gubici imovine.« (Kofler i Urnik, 2004.:63). Schanz ne pravi razliku između različitih izvora prihoda, odnosno između povremenih i jednokratnih prihoda, između redovne i konjunkturane dobiti, nego računa vrijednost imovine pojedinca na početku obračunskog razdoblja i izdatke na ime ostvarenja te imovine, dužničke kamate i vrijednosno smanjenje imovine.^{51, 52}

⁴⁹ Prema Jelčiću, glavni prigovor teoriji izvora jest (neopravdano usko) poimanje dohotka (za potrebe oporezivanja) odnosno činjenica da mu »manjka teoretsko utemeljenje, u prvom redu zato, što se teško može prihvatiti stajalište da samo redovni prihodi iz stalnih izvora čine ekonomsku (time i poreznu) snagu obveznika poreza na dohodak.« (Jelčić, 1998.:234).

⁵⁰ Dobit ostvarena obavljanjem obrtničke djelatnosti dobiva se tako da se od čiste imovine na kraju poreznog razdoblja odbije čista imovina na početku poreznog razdoblja, uvećana pritom za moguća izuzimanja i umanjena za izvršena ulaganja.

⁵¹ Osnivač teorije porasta čiste imovine bio je Schanz koji je dohodak računao kao porast čiste imovine na kraju gospodarskog razdoblja u odnosu na vrijednost imovine na kraju prethodnog razdoblja, pri čemu je u obzir uzimao također i jednokratni porast imovine (npr. dobit od otuđenja, nasljedstva i lutrijski dobici). Definiciju dohotka takve vrste desetljeće kasnije preuzeli su i započeli popularizirati i propagirati na anglosaksonskom pravnom području Haig i Simons pod nazivom *comprehensive (income) tax* (Petersen, 2003.:75).

⁵² Prema Rosenu, SHS-definicija dohotka u suvremenim poreznim sustavima obuhvaća one stavke koje se uobičajeno smatraju dohotkom: nadnice i plaće, poslovne profite, najamnine, dohotke od imovinskih prava, dividende i kamate. Međutim, ona obuhvaća i određene neuobičajene stavke: doprinose poslodavca za sve vrste mirovinskih fondova, doprinose poslodavca za osiguranje zaposlenih, transferna plaćanja, uključujući i mirovine, novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti i novčane pomoći obiteljima s maloljetnom djecom, kapitalne dobitke i dohodak u naturi (Rosen, 1999.:361-362).

3) Iako financijska znanost danas polazi od općenito prihvaćenog pojma dohotka prema teoriji čistog prinosa imovine (Nowotny, 1999.:300), praksa modernog oporezivanja dohotka ukazuje na poteškoće oporezivanja tako široko i apstraktno shvaćenog pojma dohotka. Problemi redovnog uspoređivanja porasta imovine kod svih poreznih obveznika tehnički su nerješivi i administrativno skupi. Stoga se zakonodavstva suvremenih država ne priklanjaju uvijek toj teoriji⁵³, već praktično rješavaju problem određenja dohotka na način da zakonom izričito (enumerativno) nabrajaju vrste (izvore) prihoda koji se smatraju oporezivim dohtkom. Riječ je o tzv. **teoriji tržišnog dohotka** (njem. *Markteinkommentheorie*)⁵⁴, snagom koje se dohtkom smatraju isključivo oni primici koji se poimence navode u zakonu o porezu na dohodak.⁵⁵ Drugim riječima, predmet oporezivanja je svaki onaj primitak koji se ostvari kao rezultat djelatnosti koja se može podvesti pod pojedine vrste dohotka navedene u zakonu.⁵⁶ Najmanji zajednički nazivnik takvih djelatnosti jest »novčano izražavanje usluga na tržištu« (Kofler i Urnik, 2004.:64). Glavna kritika ovoj teoriji jest činjenica da pojam »tržišta«, gospodarski i pravno gledano, ima različite sadržaje; nedostaju mu čvrsti

okviri. Međutim, za nastanak porezne obveze nije odlučujuće samo tržište, već i ostvarena (u pravilu novčana) naknada za izvršenu uslugu.⁵⁷ S teorijom tržišnog dohotka nespojivo je neoporezivanje dohotka ostvarenog od otuđenja privatne imovine. Ona načelno državi daje legitimaciju na porezno tretiranje određenih dohodaka koji odražavaju gospodarsku snagu poreznog obveznika.

4) U modernoj gospodarskoj teoriji javlja se i shvaćanje prema kojem porezni sustav treba biti potrošno orijentiran. Takvo shvaćanje odgovara konceptu dobrovoljnosti u okviru poreznog sustava. Koncentracija na izravno oporezivanje privatne potrošnje jasno pokazuje svakom građaninu kakva se (porezna) žrtva od njega očekuje odluči li se na potrošnju (kupnju) određenih dobara koja se nude na tržištu. Pozadina potrošno orijentiranog sustava je više načelo ekvivalencije, a manje misao o potrebi solidariziranja u skladu s gospodarskom snagom. Potrošno orijentirani porez za posljedicu ima da će samo konzumirani (potrošeni) dohodak tijekom poreznog razdoblja (kalendarske godine) biti predmet oporezivanja porezom na dohodak i to progresivnom poreznom tarifom (Arbutina,

⁵³ Teoriju čistog porasta imovine, odnosno SHS-koncept prilikom oporezivanja dohotka prakticiraju npr. SAD, Kanada i Japan (Lang, 2003.:99).

⁵⁴ O teoriji tržišnog dohotka govori se i kao o »modificiranoj« teoriji porasta čiste imovine.

⁵⁵ U odnosu na teoriju porasta čiste imovine, teorija tržišnog dohotka uže određuje pojam dohotka. Primjerice, prihodi ostvareni bez protuusluge (prije svega transferna plaćanja, plaćanja na ime uzdržavanja i izvanredna primanja poput nasljedstava i darova) isključeni su iz pojma »dohodak«. Time u praksi dolazi do »izdublivanja« porezne osnovice (radi dijelova dohotka koji su oslobođeni plaćanja poreza na dohodak). U anglosaksonskoj literaturi se za tu činjenicu koristi pojam »porezna erozija« (njem. *Steuererosion*, engl. *tax erosion*). U odnosu na teoriju izvora, teorija tržišnog dohotka šire zahvaća pojam dohotka jer u njega uključuje i jednokratne primitke.

⁵⁶ Primjerice, njemački Zakon o porezu na dohodak (*Einkommensteuergesetz*) u §§ 13-23 EstG poimence navodi i obrađuje pojedine vrste dohotka: prihodi od poljoprivrede i šumarstva, obrtničke djelatnosti, samostalnog rada, nesamostalnog rada, kapitalne imovine i najma i zakupa kao i ostali prihodi (npr. prihodi od starosne rente i dobiti od otuđenja privatne imovine). Svaki onaj prihod koji se može podvesti pod pojedinu od navedenih vrsta prihoda odnosno dohodaka smatra se oporezivim dohtkom i podliježe oporezivanju. I obrnuto, svi oni prihodi koji se ne mogu podvesti pod zakonom navedene vrste dohotka, oslobođeni su plaćanja poreza na dohodak.

⁵⁷ Slična obilježja vrijede i za nastanak poreza na dodanu vrijednost. Opširnije o problemu pojma tržišta vidi: Weber-Grellet (2001.:81).

2002.:294). Dio dohotka koji će biti ušteden snagom teorije o potrošnom dohotku izuzet je od oporezivanja; činjenica ostvarenja kapitalnih prihoda pritom je porezno irelevantna.

Potrošno orijentirani porez na dohodak (njem. *konsumorientierte Einkommensteuer*, engl. *Consumption-Type, Cash Flow Personal Income Tax*)⁵⁸ ide za ostvarenjem dva cilja: s jedne strane se želi ostvariti poticanje štednje (njem. *Sparbereinigung*)⁵⁹, a s druge se strane želi ostvariti poticanje investicija (njem. *Zinsbereinigung*).⁶⁰ Osnovna je ideja pritom što je moguće šire porezom zahvatiti sve prihode, ali ipak izvan poreza ostaviti štednju i investicije koje potiču stvaranje kapitala i gospodarski rast. Potiče se odricanje od potrošnje. Nije riječ o dohotku u pravom smislu riječi, već o poravnanju na ime odricanja od potrošnje dohotka.

Pokušaj transformacije poreza na dohodak u jedan potrošno orijentirani sustav

poreza na dohodak mijenja koncepciju sadašnjeg poreza na dohodak.⁶¹ Naime, sadašnji porez na dohodak po svojoj je koncepciji porez na ostvarenje dohotka, a nipošto ne porez na upotrebu (potrošnju) dohotka. Iznos dohotka koji stoji na raspolaganju na ime stvaranja štednje, također je podložan plaćanju poreza. To je zapravo i smisao poreza na dohodak da »ostvareni učinak nekog plana stjecanja« tretira kao poreznu osnovicu; prema tome, mjera poreza na dohodak nije potrošnja, nego ostvareni dohodak. Potrošnja poreza na dohodak je prema postojećoj sistematici poreza na dohodak privatna stvar.⁶²

POREZNA TARIFA

Progresivna porezna tarifa

U većini suvremenih razvijenih država dohodak se oporezuje korištenjem progresivne stupnjevane porezne tarife (raščlanjene direktne progresije)⁶³, tehnički vrlo zahtje-

⁵⁸ O samim počecima misli o potrošno orijentiranom porezu na dohodak vidi: Scheer (1998.:170).

⁵⁹ Poticanje štednje u okviru poreza na dohodak može uslijediti na način da se poreznom obvezniku dopusti od porezne osnovice odbiti svaki onaj iznos koji ima oblik štednje, dakle ulaganje novca u širem smislu. Kupnja vrijednosnih papira, ulaganje u strana sredstva plaćanja i sl. ne smatra se čistom štednjom i s poreznog je stajališta upitno takvo ulaganje. Ako se uštedeni dio dohotka odbije od porezne osnovice, tada porez na dohodak faktički oporezuje samo onaj dio dohotka koji je unutar razdoblja oporezivanja bio stvarno potrošen ili se drži kao gotovina u novčaniku ili na bankovnom računu poreznog obveznika. U trenutku trošenja uštede, tj. izuzimanja sredstava financiranja iz uloženog novčanog udjela, dolazi do obveze plaćanja razmjernog dijela poreza na dohodak. Tekući prihodi od kamata također će se oporezivati, ako nisu uštedeni. Primjenjujući takav postupak porez na dohodak postiže intertemporalnu učinkovitost alokacije koja nije prisutna u slučaju ubiranja tradicionalnog poreza na dohodak, budući da u tom tradicionalnom sustavu uštedeni dijelovi dohotka, uslijed oporezivanja prihoda od kamata, podliježu dvostrukom oporezivanju, a u slučaju postojanja poreza na imovinu može se govoriti i o trostrukom oporezivanju (Reding i Müller, 1999.:537).

⁶⁰ Primijeni li se metoda poticanja investicija, kapitalni prihodi (kamate, dividende i sl.) ne podliježu porezu na dohodak, pri čemu se često ograničenje neoporezivanja predlaže na razini tržišno uobičajenih kapitalnih prihoda. Drugim riječima, oporezuju se jedino kapitalni prihodi u visini kojom prelaze tržišni prosjek (Lang, 1999.:108; Reding i Müller, 1999.:538).

⁶¹ Kada se govori o potrošnoj teoriji dohotka valja kazati da je riječ o jednom u financijskoj teoriji novom pristupu određenju dohotka. Ta varijanta potrošno orijentiranog poreznog sustava primijenjena je u Hrvatskoj 1994. Također i u Njemačkoj, u sustavu javnih davanja postoje određene paralele s takvom poreznom orijentacijom, primjerice, prilikom poreznog tretmana starosnog zbrinjavanja iz ostvarene poduzetničke rente čije je plaćanje u mirovinski fond oslobođeno plaćanja poreza, ali se na strani primatelja mirovine smatra oporezivim dohotkom i posljedično se plaća porez (Reding i Müller, 1999.:538).

⁶² Opširnije o potrošnom porezu na dohodak vidi: Weber-Grellet (2001.:81-83), Brümmerhoff (1996.:360-368).

⁶³ O nepravdnosti izravne porezne progresije vidi: Elicker (2001.:166-171).

vne u primjeni.⁶⁴ Takva porezna tarifa predviđa porast poreznih stopa kako raste porezni razred. Viša porezna stopa primjenjuje se samo na višak iznosa zadnjeg poreznog razreda, čime granično porezno opterećenje dolazi do izražaja.⁶⁵ S porastom porezne osnovice dolazi do porasta prosječnog poreznog opterećenja; međutim, promjena porezne osnovice ne dovodi do razmjerne promjene visine prosječnog oporezivanja. Sljedeća su opća obilježja progresivne stupnjevane porezne tarife:

Egzistencijalni minimum je osobni neoporezivi iznos (osobni odbitak) koji se uvažava prilikom primjene porezne tarife⁶⁶; ne predstavlja odbitak od porezne osnovice. Tako utvrđeni najmanji iznos povezan je s izvorima neophodnim za preživljavanje; ipak, njegova visina odražava ne samo fiziološke, već i socio-kulturološke potrebe poreznog obveznika. S porastom prosječnog životnog standarda raste i visina egzistencijskog minimuma.⁶⁷ Osobni odbitak također se može dodatno uvećati po osnovi uzdržavane djece kao i ostalih uzdržavanih članova obitelji.

Porezno-tehnički gledano, osobni odbitak na ime uzdržavanja djece može biti uzet u obzir, primjerice, na sljedeće načine (Nowotny, 1999.:326): a) kroz konstantne ili prema broju djece strukturirane odbitke prilikom izračuna porezne osnovice (npr. u Njemačkoj i Švicarskoj); b) kroz apsolutno jednake ili postotne odbitke od poreznog duga, stupnjevane prema broju djece (npr. u Kanadi, Italiji i u ograničenoj mjeri Austriji); c) kroz podjelu (*splitting*) obiteljskog dohotka s faktorom *splittinga* čija je visina ovisna o broju djece (njem. *Familien splitting*) (npr. u Francuskoj); d) kroz povišicu određenih poreznih mogućnosti odbitka roditelja za tzv. dječji dodatak. Zagovornici odbitaka na ime uzdržavanja djece tvrde da ono proizlazi iz ustavnog načela suvremenih država o oporezivanju u skladu s gospodarskom snagom; uzima u obzir i određene izdatke koji se nalazi izvan sfere rashoda na ime ostvarenja dohotka, ali ukazuju na gospodarsku snagu poreznog obveznika. Posebno uporište predstavlja činjenica da su roditelji zakonski dužni brinuti se o uzdržavanju djece. Protivnici odbitaka na

⁶⁴ Progresivna stupnjevana porezna tarifa primjenjuje se, primjerice, u Francuskoj, Velikoj Britaniji, Italiji, Kanadi, Nizozemskoj, Austriji, SAD-u (Cansier, 2004.:125).

⁶⁵ Progresivna porezna tarifa odraz je misli o načelu porezne pravednosti, tj. svatko treba snositi porezni teret razmjerno njegovoj gospodarskoj snazi. Međutim, konkretne odluke o visini poreznih stopa ipak ovise o financijskim potrebama države. Prema tome, izbor progresivne tarife ubraja se u osnovna pitanja zakonodavca. Podjela poreznih razreda i visina tarifa odnosno postotak poreznog tereta rezultat su porezno-političkih odluka, znanstveno se teško mogu utvrditi, a njihova visina najčešće ovisi o financijskim potrebama države.

⁶⁶ Pored osobno neoporezivog iznosa u obliku osobnog odbitka, egzistencijski minimum može se zajamčiti i drugim mjerama. Primjerice, odbitkom jedinstvenog neoporezivog iznosa (neoporezivi iznos) prilikom izračuna porezne osnovice, dakle prije primjene porezne tarife (npr. u Japanu, Velikoj Britaniji). Zatim ugradnjom nulte zone u poreznoj tarifi, na način da se određeni egzistencijalni minimum oporezuje graničnom poreznom stopom od 0 % (npr. u Švicarskoj). Konačno, odbitak konstantnog iznosa od poreznog iznosa (njem. *Steuerabsetzbetrag*, engl. *tax credit*) (npr. u Austriji, Danskoj, Kanadi). Opširnije o tome vidi: Nowotny (1999.:316).

⁶⁷ Inflacija najčešće vodi automatskom porastu tereta poreza na dohodak. Naime, s porastom dohotka uslijed inflacije u pravilu dolazi i do porasta ubranog poreza, i to kako u nominalnom, tako i u realnom iznosu. Razlog tome jest činjenica da porast inflacije i mogući porast dohotka, najčešće u jednakoj mjeri ne prati i odgovarajući porast osobnog odbitka, kao dijela dohotka koji je oslobođen plaćanja poreza. Uslijed toga, dolazi ne samo do nominalnog porasta poreznog iznosa, već i do njegovog realnog porasta te posljedično slabljenja kupovne snage poreznog obveznika. U tom slučaju govori se o tzv. hladnoj progresiji (njem. *kalte Progression*). Ona može biti ublažena ili čak u cijelosti uklonjena indeksacijom osobnog odbitka, odnosno poreznim propisima može se predvidjeti da se od vremena do vremena poduzima diskrecijsko prilagođavanje osobnog odbitka stopi inflacije. Opširnije o tome vidi: Andel (1992.:306).

ime uzdržavanja djeteta usluge takve vrste promatraju ne kao nužno smanjenje individualne gospodarske sposobnosti, već kao (porezno irelevantnu) upotrebu dohotka.⁶⁸

Strukturiranje i visina porezne tarife mora osigurati da ubiranje poreza nosi određeni, pa makar i minimalni prihod u državni proračun (fiskalni aspekt). Smanjenje poreznih stopa, s obzirom na to da se ono ne može ograničiti na pojedine dijelove dohotka, neminovno vodi izdašnom poreznom gubitku i potrebi njegove nadoknade drugim (ne)poreznim sredstvima. Radi zaštite socijalno slabijih slojeva stanovništva treba voditi računa da se u slučaju smanjenja gornjih stopa poreza⁶⁹ nužno smanje i niže stope poreza na dohodak. Također, u slučaju povišice neoporezivog iznosa, treba znati da takve mjere pogoduju svim poreznim obveznicima koji ostvaruju dohodak, a ne samo poreznim obveznicima s nižim iznosima dohotka.

Proporcionalni (linearni) porez na dohodak (*flat tax*)

Misao o proporcionalnom (linearnom) porezu na dohodak javila se u SAD-u. Njezin zagovornik bio je Milton Friedman, da bi je u 1980-im godinama popularizirali i gorljivo zagovarali financijski stručnjaci R.

E. Hall i A. Rabushka koji su 1983. godine zatražili radikalni odmak od tadašnjeg kompliciranog sustava poreza na dohodak u SAD-u. Htjeli su eliminirati »porezna skloništa« i prijeći na *flat tax*, tj. porez s neoporezivim iznosom i konstantnom graničnom (proporcionalnom) poreznom stopom. Tako strukturirani porez trebao je biti indirektno progresivan.⁷⁰ Hall i Rabushka, naime, predložili su »da se svaki dohodak koji prelazi iznos standardnog odbitka oporezuje primjenom iste, relativno niske porezne stope od 19%« (Jelčić, 1998.:240). Njihova je želja bila tadašnji »postojeći ('sramotni') porez na dohodak koji je bio izuzetno kompliciran, silno skup i nedovoljno pošten, i obilovao s više stotina raznih poreznih olakšica i oslobođenja«⁷¹ zamijeniti »jednostavnim, preglednim, jednostopnim (linearnim) porezom koji će smanjiti poreznu evaziju, potaknuti štednju i investicije, te povećati motivaciju poreznih obveznika za što veće angažiranje u gospodarskoj aktivnosti.« (Jelčić, 1998.:240). Porezna reforma u SAD-u 1986. godine, koja je za cilj imala smanjenje poreznih stopa u čemu je i uspjela⁷², iako je bila potaknuta mišlju o proporcionalnom porezu na dohodak, umjesto jedne stope od 19 % koju su zagovarali Hall i Rabushka, uvedene su dvije stope od 15% i 28% (od 1980. najviša

⁶⁸ O kontroverzama u vezi s (ne)oporezivanjem iznosa na ime uzdržavanja djece vidi: Nowotny (1999.:328).

⁶⁹ Vezano uz gornju (najvišu) graničnu stopu, njezinu visinu treba ograničiti na određenoj razini kako ne bi izazvala negativan učinak na investicije, štednju i rad kao i preseljenje odnosno premještanje prebivališta u inozemstvo.

⁷⁰ Točnije, Hall/Rabushka svojim su konceptom napustili tradicionalni sustav poreza na prinose i istovremeno predvidjeli dvije nove koncepcije. S jedne strane predvidjeli su jedinstvenu stopu poreza koja stoji u središtu javne diskusije o *flat tax*-u. Odustavši od određenih neoporezivih iznosa, dohodak se, umjesto dotadašnjeg progresivnog oporezivanja, trebao oporezivati proporcionalnom poreznom stopom. S druge strane zalagali su se također za promjenu porezne osnovice. Sam pojam dohotka je trebao biti opsežnije definiran; trebalo ga je samo jedanput oporezivati. Hall/Rabushka predviđali su naročito porezno oslobođenje za kamate i raspodijeljenu dobit (Brüderle /2005.:20/; Hall, Rabushka /1999.:38/).

⁷¹ O problemima skupoće i složenosti ubiranja poreza na dohodak, te problemima porezne utaje u SAD-u tih godina vidi: Hall, Rabushka (1998.:5).

⁷² Tada je na vlasti bio predsjednik Ronald Reagan. O njegovoj poreznoj politici vidi: Göbel, Schäfers (2005.:312).

granična stopa iznosila je 70%) (Jelčić, 1998.:240; Hall i Rabushka, 1998.:3).⁷³ Kasnijih je godina došlo do daljnjeg uvođenja novih poreznih stopa,⁷⁴ tako da misao o potrebi uvođenja proporcionalnog poreza na dohodak u SAD-u stvarno nije zaživjela. Jedino u čemu se uspjelo jest smanjenje broja i visine graničnih poreznih stopa.

Međutim, iako Hall/Rabushka koncept još do sada nije nigdje u čistoj formi primijenjen (Brüderle, 2005.:22), 1994. godine Estonija se odlučila na uvođenje proporcionalnog poreza na dohodak, da bi nedugo nakon toga to učinili i njezini baltički susjedi Litva i Letonija. U međuvremenu je to učinilo još nekoliko europskih država koje su se opredijelile za jednostupanjski (odnosno proporcionalni) porez na dohodak i time uveli *flat tax* u širem smislu.⁷⁵

ZAKLJUČAK

Porez na dohodak javlja se u vrijeme rastuće industrijalizacije kada sve više ljudi ostvaruje dohodak čime se otvara mogućnost uvođenja dohotka kao novog predmeta oporezivanja. S obzirom na svoju slojevitost i tehniku ubiranja, porezni je oblik koji ulazi u krug najsloženijih poreznih oblika. Stoga je bitan preduvjet njegova uspješna ubiranja razvijeno gospodarstvo s visokom zaposlenošću, kvalitetno ustrojene računovodstvene i porezne službe, te izražena spremnost poreznih obveznika na suradnju s poreznom vlašću. Razlog složenosti poreza na dohodak leži u činjenici da mu je, pored ostvarenja fiskalnog cilja, povjereno i ostvarivanje brojnih drugih ciljeva, prije svega, ciljeva socijalne naravi.

Upravo njegova socijalna crta odnosno oporezivanje razmjerno gospodarskoj snazi pridonijelo je tome da se o porezu na dohodak danas govori kao o relativno pravednom porezu. Međutim, porezna pravednost koja se ostvaruje kroz progresivni sustav oporezivanja dohotka, kao i postojanje brojnih poreznih oslobođenja i poreznih privilegija druge vrste dovodi do složenog postupka izračuna poreza, što je podložno kritici sa stanovišta troškovne isplativosti njegova ubiranja. Radi umanjenja složenosti takve vrste u budućnosti se može očekivati porezno pojednostavljenje unutar tradicionalnog sustava poreza na dohodak. Za očekivati je da će se pojednostavljenje izraziti kroz djelomično smanjenje subjektivizacije poreza na dohodak (tzv. depersonaliziranje poreza na dohodak), te zaokret prema paušaliziranju i tipiziranju obračuna i naplate poreza na dohodak (Scheer, 1998.:180).

Prilikom praktične razrade mogućih pravaca pojednostavljenja ubiranja poreza na dohodak, države će se po svoj prilici vratiti nazad na cedularni sustav oporezivanja dohotka. Očekuje se, naime, nastavak oporezivanja plaća progresivnom poreznom tarifom, dok se za prihode od kapitala predviđa oporezivanje relativno niskim proporcionalnim poreznim stopama, kako bi se uspješno suprotstavilo stranom poreznom natjecanju. Jedna od mogućih alternativa jest i uvođenje tzv. proporcionalnog poreza na dohodak (*flat tax*), koji je zadnjih nekoliko godina uveden u određenim europskim državama. Međutim, koja god od predloženih opcija bude prihvaćena, to će ujedno značiti i u određenoj mjeri otklon od načela oporezivanja prema gospodar-

⁷³ Opširnije: Blankart (1998.:257-259).

⁷⁴ O poreznim promjenama koje su uslijedile 1990. u mandatu predsjednika Busha, odnosno 1992. godine u mandatu predsjednika Clintona, posljedica kojih je pet poreznih stopa 1995. godine (15%, 28%, 31%, 36% i 39,6%) vidi: Hall, Rabushka (1998.:3-4).

⁷⁵ Estonija je godine 1994. uvela *flat tax*, stopa poreza na dohodak iznosila je 26%; Litva 1994., stopa poreza 33%; Letonija 1995., stopa poreza 25%; Rusija 2001., stopa poreza 13%; Srbija 2003., stopa poreza 14%; Ukrajina 2003., stopa poreza 13%; Slovačka 2003., stopa poreza 19%; Rumunjska 2005., stopa poreza 16% (Brüderle, 2005.:20).

skoj snazi (Tanzi, 1998.:25). Potrebno je poraditi na takvom strukturiranju sustava oporezivanja dohotka koji će u najboljoj mogućoj mjeri uspjeti pomiriti dva zahtjeva koja se međusobno suprotstavljaju, s jedne strane, zahtjev za uvažavanjem individualne gospodarske snage, a s druge strane, zahtjev za jednostavnošću i preglednošću poreznih propisa i niskim troškovima ubiranja poreza.

LITERATURA

- Adams, C. (2006). *Za dobro i zlo: Utjecaj poreza na kretanje civilizacije*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Andel, N. (1992). *Finanzwissenschaft*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Arbutina, H. (2002). Porez na dohodak. U: B. Jelčić, O. Lončarić-Horvat, J. Šimović, H. Arbutina (ur.), *Financijsko pravo i financijska znanost* (str. 271-315). Zagreb: Narodne novine.
- Arndt, H. (2002). *Steuerrecht*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Bach, S., Kohlhaas, M., Linscheid, B., Seidel, B., Truger, A. (1999). *Ökologische Steuerreform*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Beiser, R. (2001). *Steuern, Ein systematischer Grundriss*. Wien: WUV / Universitätsverlag.
- Birk, D. (2006). *Steuerrecht*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Blankart, C. (1998). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*. München: Verlag Franz Vahlen.
- Blankenburg, G., Windisch, R. (2003). Globalisierung und Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip. In: M. Ahlheim, H. Wenzel, W. Wiegard (eds.), *Steuerpolitik – Von der Theorie zur Praxis* (pp. 211-236). Berlin / Heidelberg: Springer Verlag.
- Brümmerhoff, D. (1996). *Javne financije*. Zagreb: MATE.
- Brüderle, R. (2005). Die Flat Tax Revolution in Europa und Deutschland. In: P. Kirchof, O. Lambsdorf, A. Pinkwart, A. (eds.), *Perspektiven eines modernen Steuerrechts* (pp. 19-26). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Cansier, D. (2004). *Finanzwissenschaftliche Steuerlehre*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Doralt, W., Ruppe, G. (2000). *Grundriß des österreichischen Steuerrechts*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Verlag Orac.
- Genser, B. (2002). Ist eine duale Einkommensteuer einfacher und gerechter als eine umfassende Einkommensteuer?. In: M. Rose (ed.), *Integriertes Steuer- und Sozialsystem* (pp. 176-190). Heidelberg: Physica-Verlag.
- Göbel, H., Schäfers, M. (2005). Der Nährboden großer Steuerreform. In: P. Kirchof, O. Lambsdorf, A. Pinkwart (eds.), *Perspektiven eines modernen Steuerrechts* (pp. 309-318). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Graetz, M. (2003). *Foundations of international income taxation*. New York: Foundation Press New York.
- Hall, R., Rabushka, A. (1999). The flat tax: A simple, progressive consumption tax. In: M. Boskin (ed.), *Frontiers of tax reform* (pp. 27-53). Stanford: Hoover Institution Press. Stanford University.
- Hall, R., Rabushka, A. (1998). *Flat Tax : Das Steuermodell der Zukunft*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhaltung.
- Harris, P. (2006). *Income tax in common law jurisdictions: From the origins to 1820*. New York: Cambridge University Press.
- Hillman, A. (2003). *Public finance and public policy*. New York: Cambridge University Press.
- Jakob, W. (2003). *Einkommensteuer*. München: Verlag C. H. Beck.
- Jelčić, Bo. (1998). *Financijsko pravo i financijska znanost*. Zagreb: Informator.
- Keuschnigg, C. (2005). *Öffentliche Finanzen: Einnahmepolitik*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kirkbride, J., Olowofoyeku, A. (2002). *The law and theory of income tax*. Bromborough: Liverpool Academic Press.
- Koblenzer, T. (1997). Die Besteuerung Nichtansässiger - ein historischer Rückblick. *Internationales Steuerrecht*, 4: 97-101.
- Kofler, H., Urnik, S. (2004). *Theorien und Methoden, Steuerarten und Abgabenverfahren*. Wien: LexisNexis.
- Kristen, S. (2000). *Familienbesteuerung, Die einkommensteuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen*. Wien: Linde Verlag.
- Küch, B., Scheuer, A., Valder, S., Zbanyszek, H. (2006). *Einkommen- und Lohnsteuer*. München: Verlag C. H. Beck.
- Lang, J. (2003). Einfachheit und Gerechtigkeit der Besteuerung von investierten Einkommen. In: M. Rose (ed.), *Integriertes Steuer- und Sozialsystem* (pp. 83-146). Heidelberg : Physica-Verlag.
- Lang, J. (2005). Gerechtigkeit und Einfachheit eines neues Einkommensteuergesetzes. In: P. Kirchof,

- O. Lamsdorf, A. Pinkwart (eds.), *Perspektiven eines modernen Steuerrechts* (pp. 89-95). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Lüdtke-Handjery, A. (2004). *Steuerrecht*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Messere, K., Kam, F., Heady, C. (2003). *Tax policy: Theory and practice in OECD countries*. New York: Oxford University Press.
- Nowotny, E. (1999). *Der öffentliche Sektor*. Berlin / Heidelberg / New York: Springer Verlag.
- Petersen, H. (2003). Werte, Prinzipien und Gerechtigkeit: Zu einem dynamischen Verständnis von Leistungsfähigkeit. In: M. Ahlheim, H. Wenzel, W. Wiegand (eds.), *Steuerpolitik – Von der Theorie zur Praxis* (pp. 59-100). Berlin / Heidelberg: Springer Verlag.
- Proding, C. (2000). *Einführung in das Steuerrecht*. Wien: Verlag Orac.
- Reding, K., Müller, W. (1999). *Einführung in die Allgemeine Steuerlehre*. München: Verlag Franz Vahlen.
- Rosen, H. (1999). *Javne financije*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Scheer, C. (1998). Steuerpolitische Ideale – gestern und morgen. In: G. Krause-Junk (ed.), *Steuersysteme der Zukunft* (pp. 158-198). Berlin: Duncker & Humblot, Berlin.
- Stiglitz, J., Schönfelder, B. (2000). *Finanzwissenschaft*. München / Wien: R. Oldenbourg Verlag.
- Swenson, C., Gupta, S., Karayan, J., Neff, J. (2004). *State and local taxation: Principles and planning*. Boca Raton: J. Ross Publishing.
- Takacs, P. (1998). *Das Steuerrecht der Europäischen Union*. Wien / Frankfurt: Ueberreuter.
- Tanzi, V. (1998). Globalization, tax competition and the future of tax systems. In: Krause-Junk, G. (ed.), *Steuersysteme der Zukunft* (pp. 11-28). Berlin: Duncker & Humblot, Berlin.
- Thuronyi, Victor (ed.) (1998). *Tax law design and drafting*. Washington D. C.: International Monetary Fund.
- Vedriš, M., Klarić, P. (1995). *Građansko pravo*. Zagreb: Narodne novine.
- Voß, R. (2002). Steuerrecht und Ideologie – gestern und heute. In: D. Kellersmann (ed.), *Nationale und internationale Dimensionen des Steuerrechts* (pp. 9-26). Herne / Berlin: Verlag Neue Wirtschafts-Briefe.
- Weber-Grellet, H. (2001). *Steuern im modernen Verfassungsstaat*. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt.

Summary

AN ANALYSIS OF THE THEORETICAL APPROACHES TO THE BASIC INSTITUTES OF THE INCOME TAX REGULATION

Nikola Mijatović

*Faculty of Law, University of Zagreb
Zagreb, Croatia*

Income tax appeared in the time of growing industrialisation, when a larger number of people realised an income, which opened up a possibility of introducing income as a new subject of taxation. Considering its stratification and levying techniques, it is a form of taxation which belongs to the most complex forms of taxation. Therefore an important prerequisite of its successful collection is a developed economy with a high employment rate, accounting and taxation services of quality and a marked readiness of the taxpayers to co-operate with the tax authorities. The reasons for the complexity of income tax lies in the fact that, apart from the realisation of the fiscal aim, it is entrusted to achieve a number of other goals, primarily those of social nature. The social feature of the income tax is clearly marked by the respect of personal characteristics of the taxpayer and by the acceptance of personal deduction as non-taxable part of income that serves to satisfy personal life necessities, which grow simultaneously with the growth of the citizens' standard. The personal non-taxable amount of the taxpayer further increases with the number of his or her dependants, which clearly proves the social nature of the income taxation. Moreover, the social trait of the income tax is expressed through the taxation proportionate to the economic power, which contributed to the fact that income tax is perceived as a relatively equitable tax, as far as a for of taxation can be equitable. However, the tax equity which is realised through a progressive system of income taxation, as well as the existence of numerous tax exemptions and privileges of other nature, leads to a more complex procedure of tax calculation, which is subject to criticism from the standpoint of profitability of its collection. In order to reduce the complexity of such a nature, in the future we can expect a tax simplification within the traditional income taxation system. It is to be expected that this simplification will be reflected through a partial reduction of subjectivisation of the income tax (so-called income tax depersonalisation), and a switch to flat-rate taxation and standardization of the calculation and collection of the income tax, which will have a direct impact on the reduction of the social role of the income tax.

Key words: income tax, taxpayer, economic power, income, progressive tax rates.