

# NEWSLETTER



Institut za javne financije, 10000 Zagreb, Katančićeva 5, Hrvatska

p.p. 320; tel: (385 1) 48 19 363; fax: 48 19 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

Broj 9, siječanj 2003.

mr.sc. Marina Kesner-Škreb  
mr.sc. Sanja Madžarević-Šujster

## Tko u Hrvatskoj plaća porez na dohodak

Prosječno opterećenje porezom na dohodak u Hrvatskoj je sve manje. No mijenja se i raspored tako umanjenoga poreznog tereta. Naime, porez biva sve progresivniji, pa ga relativno više plaćaju bogati građani. Smanjenje poreznog tereta ima svoju cijenu u nižim javnim rashodima ili u višim drugim porezima. No to je predmet javnog izbora.

U Hrvatskoj se izmjenama poreza na dohodak političari najradije koriste kako bi u porezni sustav uveli elemente pravednosti, tj. da bi siromašnijim građanima donijeli porezno rasterećenje, a bogatije dodatno opteretili. I zaista imaju pravo jer je to porez koji se najbolje može prilagoditi platežnim mogućnostima poreznih obveznika. Njime se nastoji ispraviti »nepravda« koju obično donose porezi na potrošnju (PDV i trošarine) koji relativno više opterećuju siromašnije građane, pa se kaže da su takvi porezi regresivni. Porez na dohodak može se relativno jednostavno prilagoditi dohodovnom stanju građana tako da oni imućniji plaćaju relativno veće poreze, a siromašniji manje, pa se kaže da porez na dohodak ima svojstva progresivnosti. No je li u Hrvatskoj tako? Da bi se o tome moglo argumentirano zaključivati, potrebno je provesti detaljniju analizu poreza na dohodak.

Porez na dohodak u svojem je poznatom obliku uveden u Hrvatskoj 1995. godine. Od tada je doživio niz manjih promjena, ali i dvije velike: prva

je bila 2001. godine, a druga 2003. godine.

Prva veća izmjena donijela je slijedeće:

- umjesto dotadašnje dvije stope (20 i 35%) uvedene su tri: na poreznu osnovicu do 2.500 kuna plaća se 15%, na razliku osnovice između 2.500 kuna i 6.250 kuna porez je 25%, iznad 6.250 kuna plaća se 35%;
- dividende i udjeli u dobiti oporezuju se stopom od 15%. Time se prvi put nakon 1994. godine uvodi oporezivanje dijela dohotka od kapitala i napušta sustav oporezivanja dohotka zasnovanoga na potrošnji;
- kao porezna olakšica u sustav su uvedene i uplaćene premije životnoga, dodatnoga zdravstvenog i dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja do visine 80% osnovnoga osobnog odbitka (tj. 1.000 kuna mjesečno ili 12.000 godišnje), koje se mogu realizirati nakon predaje godišnje porezne prijave;
- obrtnicima je uvedena i porezna olakšica u obliku odbitka za plaće novozaposlenih tijekom fiskalne godine.

Institut za javne financije bavi se ekonomskim istraživanjima i analizama vezanim uz razne vidove javnih financija poput proračuna, poreza, carina i sl. Tom djelatnošću usmjeren je na razne ekonomske, pravne i institucionalne teme važne za zdrav dugoročni ekonomski razvoj Republike Hrvatske. Kako bi se javnosti omogućilo da bolje razumije određena pitanja, Institut za javne financije pokrenuo je Newsletter u kojem se povremeno objavljuju stručne i nezavisne analize ekonomskih pitanja. Stavovi izraženi u člancima objavljenim u Newsletteru izražavaju mišljenja autora koja ne moraju neminovno održavati i mišljenje Instituta kao institucije. Potpuni tekst Newslettera na hrvatskom i na engleskom jeziku nalazi se i na Internet adresi: <http://www.ijf.hr/newsletter>.

Tako izmijenjen sustav oporezivanja dohotka trajao je dvije godine (2001. i 2002), a za 2003. godinu Ministarstvo financija odlučilo se za nove veće izmjene u oporezivanju dohotka, i to za:

- povećanje osnovnog osobnog odbitka s 1.250 na 1.500 kuna,
- izmjenu osobnih odbitaka za uzdržavane članove obitelji i za područja posebne državne skrbi,
- promjenu rasporeda poreznih stopa i uvođenje četvrte porezne stope:
  - za dohodak do 3.000 kuna 15%,
  - do 6.750 kuna 25%,
  - do 21.000 kuna 35%,
  - iznad 21.000 kuna 45%,
- olakšice za kupnju stana ili kuće (kao i za otplate kamata na stambeni kredit), za podstanare (50% godišnje najamnine plaćene najmodavcu), te za troškove zdravstvenih usluga i nabavu ortopedskih pomagala ako se oni ne financiraju iz osnovnoga, dopunskog ili privatnog osiguranja<sup>1</sup>.

Može se očekivati da će najavljene izmjene imati velik utjecaj na strukturu i raspored poreza na dohodak u 2003. godini. S obzirom na to da se mijenja dosta elemenata tog poreza, teško je predvidjeti kako će se kretati veličina ukupnoga poreznog tereta i njegov raspored za pojedine porezne obveznike. Kako bismo bolje predvidjeli što će se dogoditi s porezom na dohodak sljedeće godine, valjalo bi pogledati što se zbivalo s tim porezom od njegova uvođenja do izmjena u 2001. godini. Koliko on opterećuje građane Hrvatske te može li se smatrati pravednim? Pritom ćemo se poslužiti rezultatima koji se već nekoliko godina u Institutu za javne financije dobivaju analizom ubranog poreza na dohodak.<sup>2</sup> Pokušat ćemo odgovoriti na tri pitanja:

1. tko u Hrvatskoj plaća porez na dohodak,
2. koliko je prosječno opterećenje građana tim porezom,
3. kako je porezni teret raspoređen prema pojedinih dohodovnim razredima.

<sup>1</sup> Izmjene poreza na dohodak navedene su prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (NN150/2002).

<sup>2</sup> Ovaj tekst zasniva se na istraživačkom projektu Instituta za javne financije »Progresivnost poreza na dohodak u razdoblju od 1995. do 1999. godine« koji je financirala Porezna uprava - Središnji ured Ministarstva financija. Projekt je objavljen u časopisu »Financijska teorija i praksa«, 2/2001. U Institutu je nastavljeno istraživanje progresivnosti poreza na dohodak u 2000. i 2001. godini. Detaljnije o metodi i o izvorima podataka vidjeti u navedenom projektu.

<sup>3</sup> Kad se spominje porez na dohodak, ovdje se uvijek misli na porez na dohodak i prirez, koji je prihod lokalnih razina vlasti.

## I.

### Svaki drugi građanin Hrvatske plaća porez na dohodak. Najviše poreza na dohodak ubire se iz plaća zaposlenih.

Kao što je vidljivo iz tablice 1, godine 2001. porez na dohodak<sup>3</sup> plaćalo je 2,4 mil. poreznih obveznika, dakle otprilike svaki drugi građanin Hrvatske. Tijekom promatranog razdoblja broj svih obveznika raste, pa ih 2001. godine ima 24% više negoli 1995. godine. No njihov porast po pojedinim skupinama prilično je neravnomjeran. Najviše raste broj umirovljenika: 1995. godine bilo ih je 618 499, u 2001. godini ima ih čak preko 60% više. U razdoblju od šest godina u mirovinu su otišla 392 374 građana, a zaposlilo se samo 61 665 novih radnika. Zato se odnos umirovljenika i zaposlenih pogoršava. Dok su 1995. radila dva zaposlena po jednom umirovljeniku, 2001. godine radi samo 1,28. Iako je teret plaćanja mirovina za zaposlene sve teži, iznosi mirovina i dalje su relativno male, pa je npr. u 2001. godini gotovo 70% umirovljenika primalo mirovinu nižu od 1.700 kuna. Dok se u šest godina broj umirovljenika povećao više od 60% broj onih koji plaćaju porez na dohodak iz svojih plaća veći je samo 5%, a obrtnika za 6,5%.

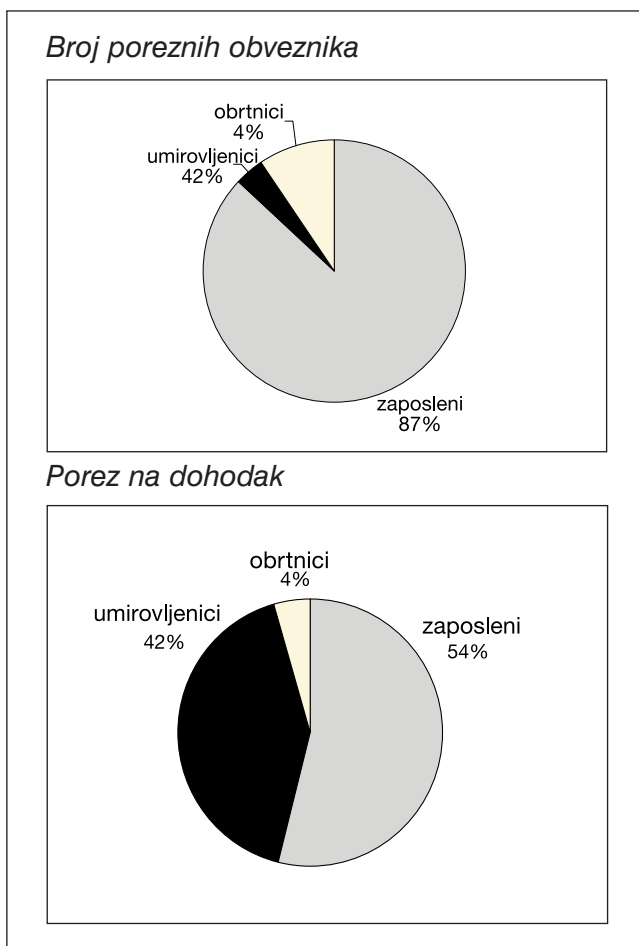
Tablica 1. Broj obveznika poreza na dohodak

	Ukupno	Zaposleni	Umirovljenici	Obrtnici
1995.	1 952 981	1 236 742	618 499	97 740
1996.	2 003 475	1 250 043	657 728	95 704
1997.	2 053 272	1 266 134	692 295	94 843
1998.	2 284 101	1 300 477	884 186	99 438
1999.	2 354 135	1 277 605	977 324	99 206
2000.	2 367 931	1 268 498	998 936	100 497
2001.	2 413 343	1 298 407	1 010 873	104 063

Više od polovice ukupnih obveznika 2001. godine čine zaposleni, 42% je umirovljenika, a samo 4% obrtnika. No uplate poreza na dohodak pojedinih skupina obveznika prilično odstupaju od njihova broja. Tako zaposleni plaćaju 87%, obrtnici 9%, a umirovljenici 4%. Kao što pokazuje slika 1, najviše

poreza na dohodak ubire se iz plaća, a mnogo manje iz mirovina i dohotka obrtnika. Zato upravo plaćama treba pridati najveću pozornost pri izradi politike poreza na dohodak i »krojenju« pravednosti za građane jer se iz njih ubire najviše poreza i jer se odnose na najveći broj obveznika. Plaće prima gotovo 1,3 mil. ljudi koji su 2001. godine platili gotovo 5,6 mlrd. kuna poreza na dohodak. Nasuprot tome, oko 1 mil. umirovljenika platilo je 230 mil. poreza (ili 24 puta manje), a oko 100 000 obrtnika 600 mil. poreza (ili 10 puta manje).

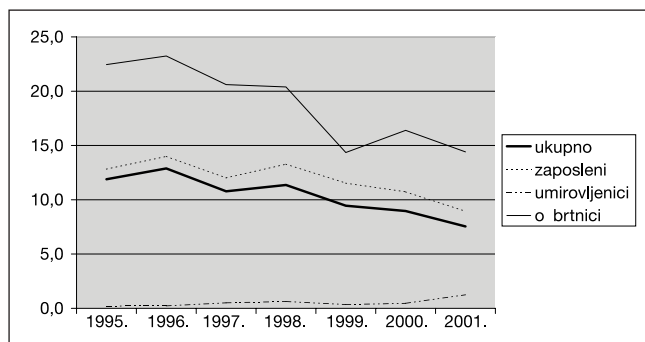
**Slika 1. Broj poreznih obveznika i porez na dohodak 2001. godinu**



**II.**  
**Prosječna stopa poreza na dohodak 2001. godine iznosila je 7,5%.  
 Od 1995. godine prosječno se opterećenje porezom na dohodak smanjuje.**

Od ukupno zarađenog dohotka u visini 85 mlrd. kuna u 2001. godini porezni su obveznici platili 6,4 mlrd. kuna poreza ili, drugim riječima, prosječno je porezno opterećenje odnosno prosječna porezna stopa iznosila 7,5%. To je 37% manje nego 1995. godine, kada je prosječno porezno opterećenje bilo 11,9% i od kada ono kontinuirano pada (osim 1996. godine). Ti podaci najbolje pokazuju da visine poreznih stopa određene u zakonu o porezu na dohodak vrlo malo govore o poreznom opterećenju građana. Na stvarno porezno opterećenje osim poreznih stopa djeluje i niz drugih elemenata: visina osobnog odbitka, koeficijenti za uzdržavane članove obitelji, razne olakšice i sl. Valja upozoriti da je znatnije smanjenje opterećenja uvedeno 2001. godine, kada je porez na dohodak doživio prvu veliku izmjenu. Tada je porezno opterećenje palo za 2,5 postotna boda, što je najveće rasterećenje od uvođenja poreza 1995. godine. Kao što je iz slike 2. jasno vidljivo, prosječni porezni teret niži je za sve kategorije poreznih obveznika, a najviše je smanjen obrtnicima. Stoga su oni 1995. godine plaćali 22,4% zarađenog dohotka u obliku poreza na dohodak, a 2001. godine samo 14,4%. No iako se najviše smanjuje opterećenje obrtnika, oni su još uvijek porezno najopterećeniji i plaćaju mnogo veći dio dohotka u obliku poreza nego zaposlenici (14,4% obrtnici i 8,9% zaposleni). Opterećenje mirovina porezom na dohodak minimalno je i u prosjeku se kreće oko 0,5%.

Slika 2. Prosječno opterećenje porezom na dohodak

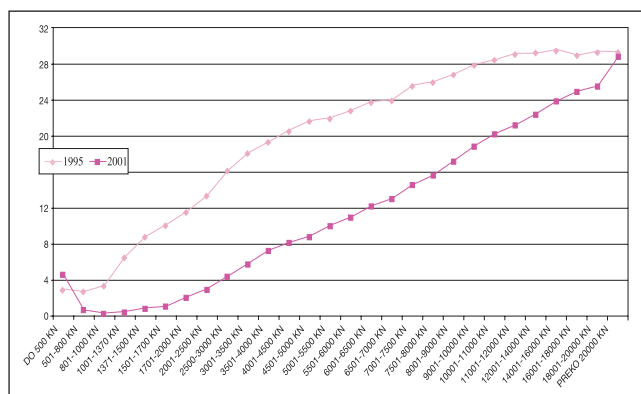


### III.

**Relativno više poreza na dohodak plaćaju osobe s visokim dohotkom, pa sustav možemo smatrati progresivnim.**

U svim promatranim godinama kretanje prosječne porezne stope po dohodovnim razredima pokazuje porast prosječnog opterećenja u višim dohodovnim razredima, iz čega proizlazi da je sustav poreza na dohodak progresivan. Najveće je opterećenje prisutno u dohodovnim razredima iznad 20.000 kuna, pa je tako 3.049 poreznih obveznika u tom razredu 2001. godine moralo platiti 28,9% poreza na dohodak i prireza. Najmanje opterećenje zabilježeno je za obveznike koji su ostvarili dohodak od 800 do 1.000 kuna, te su oni morali platiti samo 0,4% poreza na dohodak.

Slika 3. Prosječno opterećenje porezom na dohodak po dohodovnim sredstvima

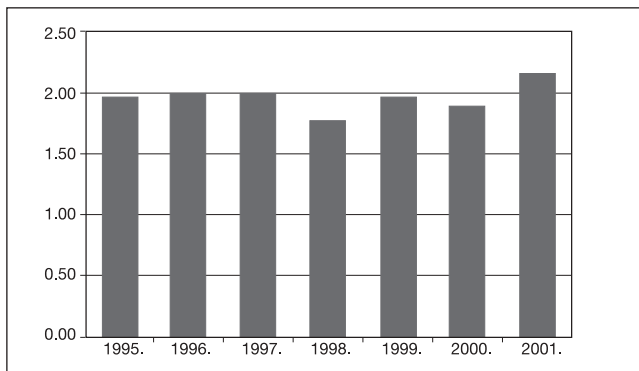


<sup>4</sup> Porezna elastičnost definira se kao odnos relativne promjene poreza i relativne promjene dohotka u jednom dohodovnom razredu. Posebnom metodom izračunava se ukupna porezna elastičnost za cijeli porezni sustav. Više o toj metodi vidjeti u »Financijskoj teoriji i praksi« 2/2001.

Kao što se vidi na slici 3, od 28 dohodovnih razreda u 2001. godini čak je u 27 njih smanjeno opterećenje porezom u odnosu prema 1995. godini. Naime, u tom je razdoblju smanjeno prosječno opterećenje porezom na dohodak s 11,9 na 7,5%. Taj je pad neravnomjerno raspoređen po svim dohodovnim razredima. Najveće smanjenje opterećenja zabilježeno je u dohodovnim razredima do 2.000 kuna (smanjenje između 80 i 90%). Najmanji pad vezan je za najviše dohotke, tj. za one iznad 14.000 kuna, za koje je porezno opterećenje u 2001. godini u odnosu prema 1995. godini palo za »samo« oko 20%. Za najviše dohotke, one iznad 20.000 kuna, nema promjene poreznog opterećenja. Oni su jednako opterećeni 2001. godine kao što su bili i 1995. godine, tj. njih zahvaća oko 29% poreza na dohodak. Sve to pokazuje da je teret poreza na dohodak u razdoblju od njegova uvođenja do danas sve manje opterećivao siromašne, a relativno više bogate građane. U prosjeku su svi plaćali manje, ali je taj pad izrazitiji za niže dohodovne razrede, a manji za više; drugim riječima, porez na dohodak postajao je sve progresivniji.

Dok nam kretanje prosječnog opterećenja prema dohodovnim razredima govori da porez na dohodak postaje sve progresivniji, još uvijek ne znamo mjeru ukupne progresivnosti. Kako bismo to utvrdili, koristili smo se mjerom ukupne porezne elastičnosti koja pokazuje stupanj progresivnosti cijelog sustava oporezivanja dohotka.<sup>4</sup> Porezni je sustav proporcionalan ako je elastičnost poreza s obzirom na dohodak jednaka jedinici; porezni je sustav progresivan ako je elastičnost veća od jedan, a regresivan ako je elastičnost manja od jedan. Mjerenja pokazuju da je sustav poreza na dohodak u Hrvatskoj progresivan jer ukupna porezna elastičnost 2001. godine iznosi 2,16. Ako ukupna porezna elastičnost od jedan označuje proporcionalni porezni sustav, onda je sustav čija porezna elastičnost iznosi dvostruko više zaista progresivan. Kako pokazuje slika 4, sustav oporezivanja dohotka uvijek je bio progresivan, tj. elastičnost je uvijek bila veća od 1. Izmjene poreza na dohodak koje su obilježile 2001. godinu donose još veću progresivnost, pa se ukupna porezna elastičnost sa 1,91 u 2000. godini penje na 2,16 u 2001. godini.

**Slika 4. Elastičnost poreza na dohodak u Hrvatskoj za sve porezne obveznike u razdoblju 1995-2001. godine**



No koliko je sustav poreza na dohodak u Hrvatskoj progresivan u usporedbi sa sustavima drugih zemalja? Iz podataka prikazanih u tablici 2. vidljivo je da se hrvatski sustav poreza na dohodak s ukupnom poreznom elastičnošću većom od 2 približava progresivnosti što je imaju zemlje skandinavske poluotoka: Švedska, Finska i Norveška. Dakle, možemo zaključiti da je sustav jednako progresivan kao u socijalno najosjetljivijim zemljama Europe. Izmjene poreza na dohodak koje će obilježiti 2003. godinu vjerojatno će dodatno povećati njegovu progresivnost. No s obzirom na brojnost promjena koje se spominju zaključak prepustimo brojkama. One će za nešto više od godine dana moći potvrditi ide li sustav poreza na dohodak zaista u smjeru još veće progresivnosti,

tj. ispunjavaju li se želje zakonodavca da on postane pravedniji. Ipak valja naglasiti da nema optimalne pravednosti. U političkom procesu građani izravno na glasačkim listićima ili neizravno putem svojih predstavnika u parlamentu odlučuju o pravednosti svojega poreza na dohodak. A sva društva nemaju jednako poimanje pravednosti. Ona je, kao i ljepota, relativan pojam.

**Tablica 2. Ukupna porezna elastičnost u nekim zemljama**

Zemlja	Godina	Ukupna porezna elastičnost
Australija	1979/80.	1,67
Austrija	1976.	1,75
Belgija	1977.	1,67
Kanada	1979.	1,65
Danska	1980.	1,52
Finska	1979.	2,34
Njemačka	1978.	1,64
Grčka	1979.	1,86
Irska	1979/80.	1,76
Japan	1980.	1,88
Nizozemska	1975.	1,73
Novi Zeland	1976.	1,83
Norveška	1979.	2,41
Švedska	1979.	2,33
SAD	1980.	1,55
Hrvatska	2001.	2,16

Izvor : Tax Elasticities of Central Government Personal Income Tax Systems, 1984, OECD, Paris

**Poštarina plaćena  
u poštanskom uredu 10000  
ZAGREB**

**TISKANICA**