

**Helena Blažić
Ines Zaharija**

DUALNI POREZ NA DOHODAK: ŠTO SE DOHODILO SA NORDIJSKIM ZEMLJAMA I GDJE JE HRVATSKA?

SAŽETAK

Rad predstavlja pregled teorijskih utemeljenja i suvremene prakse dualnog poreza na dohodak. Usporedna analiza obuhvaća primjenu u nordijskim zemljama, te osvrt na ostale zemlje koje imaju elemente dualnosti. Analizira se kompatibilnost dualnog poreza na dohodak u nordijskim zemljama s izvornim modelom dualnog poreza na dohodak, te stupanj primjene elemenata modela u ostalim zemljama.

Ukazuje se i na elemente dualnosti u sadašnjem hrvatskom poreznom sustavu, te mogući razvoj sustava upravo u smjeru dualnosti.

Ključne riječi: dualni porez na dohodak, dohodak od rada, dohodak od kapitala, nordijske države, Hrvatska

1. UVOD

Mogući odgovor kritičarima klasičnog poreza na dohodak, koji zahtijevaju njegovu supstituciju osobnim porezom na potrošnju je upravo dvojni ili dualni porez na dohodak, kao novi modalitet oporezivanja pozicioniran između dva navedena polarizirana koncepta. Korifej financijskog prava i financijske znanosti u Hrvatskoj – prof. Božidar Jelčić jedan je od prvih naših teoretičara koji je sustavno prikazao i razradio ovaj model (Jelčić, Jelčić, 1998: 119 – 121).

Ovaj rad, nastao na temeljima uvaženog prethodnika, nastoji istražiti što se dogodilo sa primjenom poreza na dohodak u nordijskim zemljama, koliko su one danas vjerne izravnome modelu, što je sa primjenom elemenata navedenog koncepta u ostalim zemljama, te kako se ovdje može pozicionirati Hrvatska.

Nakon Uvoda, u drugom se dijelu rada izlažu pojmovne i teorijske odrednice dualnog poreza na dohodak i njegove temeljne značajke. Treći dio predstavlja usporednu analizu dualnog poreza na dohodak u nordijskim zemljama, dok četvrti nastoji sintetizirati elemente dualnog oporezivanja u ostalim zemljama. Posljednji dio se bavi elementima dualnog oporezivanja i mogućnošću njegove primjene u Hrvatskoj.

2. POJAM I ZNAČAJKE DUALNOG POREZA NA DOHODAK

Dualni porez na dohodak su krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina uvele nordijske države Danska, Švedska, Norveška i Finska. To je sustav cedularnog oporezivanja¹ koji ukupni dohodak dijeli na dohodak od rada i dohodak od kapitala, te ih tretira kao različite porezne osnovice (Eggert i Genser, 2005: 43). U ovom poreznom sustavu riječ dohodak ne označava samo dohodak fizičkih osoba nego i dohodak odnosno dobit korporacija - trgovačkih društava. Dualni porez na dohodak je svojevrstni sustavni hibridni oblik između koncepta dohotka (S-H-S dohotka), koji isto oporezuje sve dohotke i koncepta potrošnje i to alternativnog modela, koji ne oporezuje uopće dohotke od kapitala. Za razliku od oba modela, dualni porez na dohodak ima ujednačeno blaže oporezivanje svih dohodaka od kapitala (Blažić, 2006: 105).

Prva država koja je primijenila varijantu dualnog poreza na dohodak bila je Danska. Smatra se da je profesor Niels Christian Nielsen prva osoba koja je 1980. godine predložila da se porez na (ukupni) dohodak zamijeni porezom kojim će se primjenom proporcionalne stope u visini stope poreza na dobit oporezivati svi prihodi od kapitala, kombinirano s progresivnim oporezivanjem dijela dohotka poreznog obveznika koji potječe iz drugih izvora (Jelčić, Jelčić, 1998: 120). Dok Danska nije uspjela konzistentno primijeniti dualni porez na dohodak, Norveška, Švedska i Finska uvele su čisto proporcionalno oporezivanje dohotka od kapitala po stopi koja je jednaka stopi poreza na dobit.

U Danskoj, Finskoj i Švedskoj granične stope poreza na dohodak od kapitala prije porezne reforme bile su iste kao i granične stope poreza na dohodak od rada. Norveška se već prije porezne reforme iz 1992. bila pomaknula prema nižoj gornjoj graničnoj stopi poreza na dohodak od kapitala.

Prije provedenih reformi osobe koje su ostvarivale visok dohodak mogle su značajno smanjiti svoje porezne obveze kroz pravo odbitka plaćanja kamata od dohotka, a veliki udio privatne štednje bio je usmjeren u porezno povlaštenu imovinu kao što su stan u kojem živi vlasnik i računi mirovinske štednje ili u imovinu koja stvara nisko oporezovane ili porezno izuzete kapitalne dobitke. Kao posljedica navedenog, efektivna porezna stopa na neke oblike dohotka od kapitala često je bila mnogo niža od nominalne porezne stope.

Stoga su nordijske države napustile progresivno oporezivanje dohotka od kapitala jer se pokazalo da progresivni porezi na dohodak od kapitala nisu efikasno sredstvo redistribucije dohotka te mogu dovesti do kontraproduktivnih učinaka. Osnovne karakteristike „čistog“ dualnog poreza na dohodak su (Blažić, 2006: 94-96; Cnossen, 2000: 182-183; Eggert i Genser, 2002: 43; Genser, 2006: 276-277; Genser i Reutter, 2007: 6-7; Zee, 2005: 228-229; OECD, 2006: 75-76):

- Cijeli se dohodak (i dobit poduzeća/ korporacija) dijeli na dohodak od kapitala i dohodak od rada. Dohodak od kapitala obuhvaća kamate, dividende, kapitalne dobitke, rente, dohodak od autorskih prava (od stečene imovine) i dobit poslovanja. Dohodak od rada obuhvaća nadnice i plaće (uključujući vrijednost pripisanih usluga rada samostalno zaposlenoga), mirovine i potpore od socijalnog osiguranja, redovite beneficije uz plaću i dohodak od autorskog prava koji nije uključen u dohodak od

¹ Sustav oporezivanja u kojemu se dohodak iz različitih izvora oporezuje odvojeno, pa se različitim poreznim stopama oporezuje dobit, plaće i nadnice, dohodak od vrijednosnih papira, kamata, dividendi itd.

kapitala. U nordijskom poreznom zakonu, dohodak poreznog obveznika koji ne potječe od kapitala nego iz drugih izvora definiran je terminom „individualni dohodak“ („personal income“) u Danskoj i Norveškoj ili terminom „dohodak po osnovi rada“ („earned income“) u Švedskoj i Finskoj.

- Stopa poreza na dohodak od kapitala ujednačena je kako bi se spriječila porezna arbitraža i umjerena s obzirom na visoku pokretljivost kapitala. Stope poreza na dohodak od rada progresivne su radi pravednosti i općenito više od stope na dohodak od kapitala zbog slabije pokretljivosti rada, ali ne toliko visoke da bi potaknule samostalno zaposlene da prikažu dohodak od rada kao dohodak od kapitala. U čistom modelu stopa poreza na dobit jednaka je stopi na ostale dohotke od kapitala i najnižoj marginalnoj stopi poreza na dohodak od rada.
- Dohodak od kapitala i dohodak od rada mogu se oporezovati potpuno odvojeno. Isti se učinak postiže ako se dva oblika dohotka zajednički oporezuju po stopi poreza na dohodak od kapitala koja je jednaka najnižoj graničnoj stopi poreza na dohodak od rada. Kasnije bi bruto dohodak od rada² bio oporezovan dodatnim progresivnim stopama.
- Element indirektna progresije predstavljaju osobni odbici koje se odbijaju od dohotka od rada, odnosno od zajedničkog dohotka od rada i kapitala ako se najprije oporezuju zajednički po istoj stopi. Nema opće preporuke da li treba dozvoliti da se osobni odbici odbiju od dohotka od kapitala kada osoba ne ostvaruje dohodak od rada.
- Ovaj porezni sustav preuzeo je od sintetičkog poreza na dohodak princip neto povrata jer se obje porezne osnovice (dohodak od kapitala i dohodak od rada) umanjuju za izdatke vezane uz stjecanje dohotka.
- Postoje dvije mogućnosti za gubitke temeljem dohotka od kapitala:
 - Gubici temeljem dohotka od kapitala odbijaju se od pozitivnog dohotka od rada (element sintetičkog poreza na dohodak), čime se umanjuje porezna osnovica dohotka od rada. Ovo je moguće u situaciji kada se dohodak od kapitala i rada zajednički oporezuju. Iznos smanjenja poreza jednak je umnošku iznosa gubitka i granične stope poreza na dohodak od rada po kojoj bi navedeni dohodak od rada bio oporezovan da nije došlo do odbijanja poreznog gubitka.
 - Porezni kredit koji se odbija od porezne obveze poreza na dohodak od rada jednak je prebijanju gubitaka izračunatog pomoću stope prvog razreda poreza na dohodak od rada čime nije umanjena progresivnost oporezivanja dohotka od rada. Neiskorišteni iznos kredita može se prenijeti unaprijed ili unatrag i odbiti od budućih ili prošlih poreznih obveza.
- Ekonomsko dvostruko oporezivanje u potpunosti se izbjegava tj. ukida. Dvostruko oporezivanje raspoređene dobiti izbjegnuto je kroz sustav pune imputacije temeljem kojeg porez na dobit koju poduzeće plaća na svoju raspodijeljenu dobit pripisuje dioničarima, kojima je omogućeno da taj pripisani porez odbiju od svoje obveze poreza na dohodak za isplaćene dividende. Alternativno, ali ekvivalentno, dvostruko oporezivanje može se izbjeći izuzimanjem dohotka od dividendi na razini dioničara. Dvostruko oporezivanje zadržanih dobiti na razini kompanije povezano s oporezivanjem realiziranih kapitalnih dobitaka na razini dioničara izbjegnuto je jer se dioničarima dozvoljava da prilikom izračuna oporezive kapitalne dobiti uvećaju osnovicu svojih dionica za iznos neto zadržane dobiti poduzeća (proporcionalno njihovu udjelu).
- Oporezivanje dohotka od kapitala samo jednom može biti osigurano putem poreza na odbitku ili poreza na izvoru poduzeća ili nekog drugog subjekta koje isplaćuje različite

² Bez umanjivanja za različite izdatke nužne za stjecanje dohotka te olakšice u obliku odbitka od osnovice.

dohotke od kapitala. U načelu, stope poreza po odbitku ili poreza na izvoru poduzeća trebaju biti postavljene na razini stope poreza na dobit. Ove stope mogu predstavljati konačnu poreznu obvezu za dohodak od kapitala ako je dohodak od kapitala oporezovan odvojeno od dohotka od rada i ne primjenjuje se nijedna osnovna olakšica.

- Dohodak od poslovanja koji su zaradili vlasnici poduzeća koji u rade u svom poduzeću (poduzeće s jednim vlasnikom, partnerstvo, samozaposleni) je složen dohodak koji se sastoji od kapitala koji je vlasnik investirao u svoje poduzeće i od rada ako vlasnik radi u svojem poduzeću. Stoga dohodak od poslovanja treba podijeliti na komponentu kapitala i komponentu rada. Isti se slučaj javlja i kod zatvorenih trgovačkih društava u kojima su većinski dioničari zaposleni u svome poduzeću. Komponenta dohotka od kapitala izračunata je primjenom vjerojatnog povrata na vrijednost poslovnog bruto ili neto kapitala. Rezidualne dobiti smatraju se dohotkom od rada.

Nordijske države su kroz provedene reforme značajno proširile porezne osnovice kod poreza na dohodak fizičkih osoba i poreza na dobit trgovačkih društava jer su se pomaknule prema konzistentnijem oporezivanju pogodnosti uz plaću („fringe benefits“) i kapitalnih dobitaka, te su eliminirale brojne posebne odbitke. Snizile su stopu poreza na dohodak od kapitala kako bi u biti povećale svoje javne prihode, te su nastavile razvijati svoje redistributivne ciljeve, tako što su zadržale progresivno oporezivanje dohotka koji ne potječe od kapitala (Sørensen, 2007: 564).

Prema Sørensen (2001: 6-9; 2005: 7; 2007: 565-566; 2009: 6-7) argumenti u korist uvođenja niže i jedne stope poreza na dohodak od kapitala su slijedeći:

- Inflacija: oporezivi nominalni dohodak od kapitala trebao bi se prilagoditi inflaciji prije nego što je porez ubran, ali u praksi su porezne uprave rijetko pokušale provesti sistematičnu prilagodbu inflaciji zbog značajnih administrativnih poteškoća. Stoga ako je zbog praktičnih razloga porez ubran na nominalni, a ne na realni dohodak od kapitala, konvencionalni porez na dohodak će uz ostale nepromijenjene uvjete dovesti do pretjeranog oporezivanja dohotka u vrijeme inflacije. Primjena niske stope poreza na nominalni dohodak od kapitala može nadoknaditi izostanak prilagodbe inflaciji. Ovaj argument inflacije je održiv i uz nisku stopu inflacije koja ide ruku pod ruku s niskom nominalnom kamatnom stopom³.
- Mobilnost kapitala: u nordijskim državama prije uvođenja dualnog poreza na dohodak granične stope poreza na dohodak od kapitala bile su usklađene s veoma visokim gornjim graničnim stopama poreza na dohodak od rada. Ovo se pokazalo neodrživom politikom u svijetu rastuće mobilnosti kapitala jer se povećava rizik da će visoke tuzemne stope poreza na dohodak od kapitala potaknuti porezne obveznike da prebace svoju imovinu na račune stranih banaka izvan dosega domaćeg poreznog zakonodavstva. Stoga primjena niže stope poreza na dohodak od kapitala smanjuje rizik bijega kapitala.
- Porezna neutralnost: dohodak od kapitala pritječe u mnogim oblicima, od kojih se neki (npr. imputirana najamnina od boravka u vlastitom domu) teško mogu oporezovati iz administrativnih ili političkih razloga. Ako se snizi stopa poreza na dohodak od

³ Npr. ako se pretpostavi da je stopa inflacije 2%, a nominalna kamatna stopa 4%, onda je realna kamatna stopa 2%. Ako je nametnuta porezna stopa na nominalni dohodak od kamata 50%, onda će porez na dohodak od kapitala konfiscirati svih 2% realne stope povrata, odnosno efektivna porezna stopa na realni dohodak od kamata bila bi kaznenih 100%.

kapitala, smanjuju se distorzije koja nastaju kada pojedini oblici dohotka od kapitala ne mogu biti uključeni u poreznu osnovicu.

- „Lock-in“ efekti: oporezivanje kapitalnih dobitaka temelji se na principu realizacije, te stvara „lock-in“ efekt, odnosno efekt „zaključavanja“ koji potiče porezne obveznike da svoju imovinu zadrže što je dulje moguće i sprečava realokaciju kapitala prema produktivnijoj upotrebi. Budući da progresivno oporezivanje realiziranih kapitalnih dobitaka pogoršava „lock-in“ efekt (porezni obveznik može biti svrstan u viši porezni razred u godini realizacije), bolje je primijeniti nisku i jednu stopu poreza na dohodak od kapitala kako bi se time izbjegla dodatna distorzija.
- Porezna arbitraža: područje za aktivnosti porezne arbitraže eliminira se izjednačavanjem graničnih stopa poreza na dohodak od kapitala među poreznim obveznicima i usklađivanjem stope poreza na dobit korporacije sa stopom poreza na dohodak fizičkih osoba. Pomak od progresivnog ka proporcionalnom oporezivanju dohotka od kapitala dovodi do efikasnije alokacije štednje među poreznim obveznicima jer će svi ostvariti istu stopu povrata nakon poreza na dani oblik štednje. Svi porezni obveznici suočavaju se s istom stopom poreza na dohodak od kapitala pa se značajno smanjio okvir za izbjegavanje poreza kroz transfere bogatstva među članovima obitelji. Proporcionalnim oporezivanjem eliminiraju se oblici porezne arbitraže koji se odnose na transakcije pozajmljivanja putem kojih se iskorištavaju razlike u graničnim poreznim stopama među poreznim obveznicima.
- Oporezivanje dohotka od kapitala progresivnim stopama može potaknuti investitore u višim dohodovnim razredima da se specijaliziraju u zadržavanju imovine čiji povrati pritječu u porezno povlaštenom obliku, npr. u obliku kapitalnih dobitaka jer će na taj način imati korist od odgode poreza. Prijelaz na proporcionalno oporezivanje dohotka od kapitala smanjiti će nastale distorzije.
- Smanjuje se diskriminacija u odnosu na štednju: u nordijskim državama prije uvođenja dualnog poreza na dohodak bila je prisutna niska razina nacionalne štednje. Konvencionalni porez na dohodak kod oporezivanja povrata na štednju, diskriminira porezne obveznike koji štede relativno veliki dio svojeg cjeloživotnog dohotka u ranim fazama životnog ciklusa, jer će takvi pojedinci završiti s plaćanjem višeg cjeloživotnog ukupnog iznosa poreza u odnosu na osobe sa sličnim zaradama koji odluče manje štedjeti. Smanjenjem stope poreza na dohodak od kapitala ublažava se ova diskriminacija.
- Porezna administracija: primjena jedne porezne stope na dohodak od kapitala pojednostavljuje poreznu administraciju jer dozvoljava da se porez na kamate i dividende prikupi kao konačni porez po odbitku. Kao i Sørensen, Genser i Reutter (2007: 8) navode kako oporezivanje dohotka od kapitala konačnim porezom po odbitku uz primjenu jedne i niže stope značajno umanjuje troškove udovoljavanja poreznoj obvezi i troškove prikupljanja poreza, jer nema zahtjeva za podnošenjem porezne prijave za uobičajeni dohodak od kapitala koji potječe od kamata i dividendi.

Oporezivanje dohotka od kapitala jednom i nižom stopom može se braniti s osnova efikasnosti i pravednosti. Sustav dualnog poreza na dohodak u načelu postiže horizontalnu pravednost u oporezivanju dohotka od kapitala s jedne strane i oporezivanju dohotka od rada s druge strane. Horizontalnu pravednost trebalo bi ocijeniti na temelju cjeloživotnog dohotka, a ne na temelju dohotka iz godine u godinu jer u tom slučaju može doći do narušavanja horizontalne pravednosti. S druge strane, primjena niže proporcionalne stope poreza na dohodak od kapitala može umanjiti porezno načelo vertikalne pravednosti, pogotovo zbog činjenice da dohodak od kapitala u pravilu ostvaruju viši dohodovni slojevi. Zagovaratelji modela dualnog poreza ističu da je gubitak vertikalne pravednosti široko nadoknađen

porastom efikasnosti uslijed značajnog smanjenja mogućnosti porezne arbitraže, te ističu da i modeli polu-sintetičkog poreza na dohodak nisu nužno u skladu s vertikalnom pravednošću (OECD, 2006: 77).

Dualno oporezivanje eliminira poticaj za dijeljenjem dohotka od kapitala među članovima obitelji. Jedna stopa poreza na dohodak od kapitala eliminira strateško prebacivanje dohotka od kapitala i dozvoljava ispuštanje kompleksnih nacionalnih poreznih pravila o ponovnom dodjeljivanju dohotka od kapitala djece ili drugih članova kućanstva glavnoj osobi koja ostvaruje dohodak (Genser i Reutter, 2007: 9).

Dualni porez na dohodak omogućuje da se oporezivanje dohotka od kapitala fleksibilno prilagodi promjenjivim ekonomskim uvjetima unutar države, ali i multilateralno (npr. u EU). Njegova primjena može predstavljati obrazac za koordinaciju poreza na dohodak u Europskoj uniji jer bi usklađivanje stopa poreza na dohodak od kapitala među državama članicama EU trebalo biti izloženo manjem otporu u odnosu na usklađivanje stopa poreza na dohodak od rada koje su osjetljivije zbog specifičnih fiskalnih i distributivnih ciljeva pojedine države.

Niti jedan porezni sustav, pa tako i sustav dualnog poreza na dohodak ne predstavlja idealno rješenje. Stoga se u nastavku iznose njegovi problemi u praksi.

Glavni problem dualnog poreza na dohodak je dijeljenje dohotka samozaposlenih i dohotka aktivnih vlasnika malih korporacija na komponentu dohotka od kapitala i komponentu dohotka od rada. Budući da dualni porez na dohodak različito tretira dohodak od rada i dohodak od kapitala prisutna je namjera za pretvaranjem dohotka od rada koji podliježe višim graničnim poreznim stopama u dohodak od kapitala koji podliježe nižim stopama. Sørensen (2009: 9) ovaj problem prebacivanja dohotka naziva Ahilovom petom dualnog poreza na dohodak. OECD (2006: 79) ističe da je problem prebacivanja dohotka značajno smanjio horizontalnu pravednost poreznog sustava (postoje pojedinci koji mogu dio dohotka od rada oporezovati kao dohodak od kapitala, dok drugi to ne mogu), oslabio stvarne redistributivne učinke visokih poreza na dohodak od rada (vertikalna pravednost) i doveo do gubitka poreznog prihoda i efikasnosti.

Dohodak od kapitala izračunava se imputiranjem „normalne“ stope povrata na poslovnu aktivu, slično sustavu zaštitne kamate u alternativnom modelu oporezivanja potrošnje na razini poduzeća, poznatome hrvatskoj poslovnoj praksi (od 1994-2001). Ovakav način izračuna stvara administrativne i tehničke probleme kao što su odvajanje poslovne aktive vlasnika od njegove neposlovne aktive i odabir odgovarajuće imputirane stope povrata. Prema Genseru (2006: 285) imputirana stopa koja je utvrđena poreznim zakonima je prvenstveno rezultat političkih dogovora, a slabo je povezana s ekonomskom teorijom. Također ističe da bi primjena brojnih imputiranih stopa samo još više intenzivirala proces pregovaranja i smanjila transparentnost prije nego što bi dovela do ekonomski povoljnijeg rezultata.

Definiranje preostalog dohotka od poslovanja kao dohotka od rada izloženo je kritici jer ne sadrži samo povrat na rad nego i ekonomske rente, premiju rizika i neočekivane dobitke koji se u pravilu smatraju kapitalnim povratima. Stoga Genser (2006: 285) postavlja pitanje treba li ove komponente rezidualnog dohotka treba preferencijalno oporezivati.

Dok pravila za dijeljenje dohotka za mala poslovna poduzeća sigurno kompliciraju nordijski dualni porez na dohodak, vrijedno je imati na umu da većina država OECD-a primjenjuje

posebna porezna pravila za mala poduzeća i da se često suočavaju s problemom definiranja komponente dohotka od rada za samozaposlene za namjeru ubiranja poreza za socijalno osiguranje (Sørensen, 2001: 10-11).

Iako je jedna od karakteristika „čistog“ dualnog poreza na dohodak ukinuće dvostrukog oporezivanja dohotka od dividendi putem metode imputacije ili izuzeća, nijedna nordijska država to ne provodi u potpunosti, pa je time narušena porezna neutralnost. Također, porezna neutralnost traži simetrični tretman pozitivnog i negativnog dohotka od kapitala, to jest puno prebijanje kapitalnih gubitaka. Obračunavanje kapitalnih gubitaka pomoću poreznih kredita zasigurno daje više posla poreznoj upravi, jer ograničenja za prebijanje gubitaka postaju nužna da se izbjegne rizika iskorištavanja ovih instrumenta poreznog kredita (Genser & Reutter, 2007: 17).

Načela simetričnosti i neutralnosti narušena su uslijed slabe procjene vrijednosti odabrane imovine za porezne svrhe, kao što je npr. stan u kojem živi vlasnik, uključujući kuće za odmor koje imaju dugogodišnju povijest porezno privilegirane imovine. Christiansen (2004: 11) navodi da je u Norveškoj procjena vrijednosti domova za porezne svrhe daleko ispod tržišne vrijednosti (u prosjeku možda 80%).

3. PRIMJENA DUALNOG POREZA NA DOHODAK U NORDIJSKIM DRŽAVAMA

Tablica 1 prikazuje temeljne karakteristike dualnog poreza na dohodak u nordijskim državama u 2010 (sinteza prema Blažić, 2006: 106 i Blažić, 2009: 3).

Uvid u tablicu pokazuje da ovaj teorijski modeli ne nalazi svoju potpunu primjenu u praksi. Norveška, koja je bila najbliža modelu, već ima neka odstupanja, iako je još uvijek od svih ostalih zemalja najbliža čistom modelu. Danska, koja je najranije imala postavljen čisti model dualnoga poreza na dohodak, još ga je u parlamentarnoj proceduri modificirala u smjeru dohodovnog koncepta. Island, koji je prije u biti primjenjivao flat tax, sada je gotovo tipičan primjer dualnosti, posebno zahvaljujući najnovijim promjenama (temeljem čega je isto uvršten u tablicu) no ne primjenjuje odjeljivanje dohotka od rada i kapitala kod samostalne djelatnosti, već je oporezuje kao dohodak od rada,⁴ čime se ipak samo uvjetno može svrstati u ovu skupinu.

Tablica 1: Dualni porez na dohodak u nordijskim državama 2010.

	Norveška	Finska	Švedska	Danska	(Island)
% poreza na dohodak: ¹ - od kapitala - od rada	28 28-40 ²	28 (22,55-27,5) - (46,25-51) ³	30 31,52-56,52 ⁴	36,67- 47,9 36,67- 47,9 ⁵	18 ⁶ 37,12 – 46,12
Stopa poreza na dobit	28	26	26,3	25 Ublažavanje	18
Ublažavanje/ukidanje dvostrukog oporezivanja dividendi	Ukidanje za normalnu % dobiti	Kotirane kompanije: ublažavanje; nekotirane:	NE klasični sustav	– Ublažavanje	NE – klasični sustav

⁴ I to kao pretpostavljeni dohodak koji bi porezni obveznik mogao ostvariti za sličan posao (plaću), ali kada bi radio kod neke neovisne osobe (koja bi mu bila poslodavac). Porezna uprava može povisiti takav pretpostavljeni dohodak od rada ako smatra da je porezni obveznik iskazao prenizak iznos.

		uglavnom ukidanje			
Ublažavanje/ukidanje dv. oporezivanja kapitalnog dobitka od dionica	Ukidanje za normalnu % dobiti	NE	NE	NE	NE
Vlastiti dom: -imputirana najamnina oporezovana -kapitalni dobitak oporezovan	NE od '05. Nema pod.	NE NE	NE Odgoda ili samo 2/3	NE NE	NE NE
Nestandardne olakšice poreza na dohodak	Opsežne	Opsežne	Ograničene	Opsežne	Opsežne
Porez na neto bogatstvo	DA	Ukinut 2006.	Ukinut07/08	NE	DA

¹Uključuje i lokalne poreze (koji su značajni u nordijskim državama)

²Zajednički nacionalni i lokalni porez na dohodak od rada i kapitala po proporcionalnoj stopi od 28%. Dodatni nacionalni porez na dohodak od rada po progresivnoj stopi primjenjuje se na bruto osnovicu, tj. na dohodak od rada bez umanjenja za standardne i nestandardne olakšice (s izuzetkom troškova samog dohotka od rada).

³Nacionalni porez na dohodak od kapitala po proporcionalnoj stopi, a na dohodak od rada po progresivnoj stopi 6,5-30 (uz nulti prvi razred odnosno izuzeće za najniže dohotke). Dodatni lokalni porez na dohodak od rada po proporcionalnoj stopi - stopa varira prema lokalnim jedinicama od 16,25-21% (za Helsinki, npr., iznosi 17,5%).

⁴Nacionalni porez na dohodak od rada po proporcionalnoj stopi, a na dohodak od rada po progresivnoj (s nultim razredom, tj. 0, 20 i 25%). Dodatni lokalni porez na dohodak varira prema lokalnim jedinicama (npr. Štokholm 29,58%) - u prosjeku iznosi 31,52% (to je i najniža stopa za dohodak od rada s obzirom na nulti prvi razred nacionalnog poreza). Prosjek korišten kod izračuna u tablici 1.

⁵Dohodak od rada i dohodak od kapitala (s izuzetkom dohotka od dionica: dividendi i kapitalnih dobitaka) oporezuju se progresivnim stopama nacionalnog poreza (3,67 i 15% - osnovica za posljednju stopu uvećava se za neke doprinose mirovinskog osiguranja). Osim njih primjenjuju se i ostali proporcionalni porezi. S ukinućem županija umjesto županijskog poreza na dohodak plaća se nacionalni prirez, koji se u Danskoj zove «zdravstveni doprinos» od 8%. Municipalni porez na dohodak varira prema lokalnim jedinicama od 22,8 do 27,8% (u prosjeku 24,9%, Kopenhagen-23,8%). Navedeni prosjek je korišten prilikom izračuna u tablici 1. Ukupno porezno opterećenje svih poreza ne može prijeći 51,5%, tj. ukoliko prelazi, alikvotno se smanjuje najviša marginalna stopa nacionalnog poreza od 15%.

⁶Niži iznosi kamata (ispod 100,000 ISK) su izuzeti od oporezivanja. Ukoliko razne dohotke od kapitala ostvaruje osoba koja obavlja samostalnu djelatnost, i na njih se obračunava lokalni porez na dohodak od 13,12%, koji se inače ne obračunava u slučaju da se radi o ostalim fizičkim osobama. Fizičke osobe, naime plaćaju taj lokalni porez samo na osnovicu koja se odnosi na dohotke od rada, koji se, naravno, oporezuju po progresivnim stopama (od 24,1 do 33%).

Izvor: IBFD, 2010, rujan (obradile autorice)

Gledano prema osnovnom obilježju, tj. stopama, Norveška je još uvijek najbliža čistom modelu. Stopa poreza na dohodak od kapitala ista je za sve dohotke od kapitala, tj. jednake su stopa poreza na dobit i stopa poreza na dohodak od kapitala unutar poreza na dohodak. Nadalje, ta je stopa jednaka i najnižoj stopi poreza na dohodak. Finska i Švedska se, zanemarujući relativno manje razlike među stopama (uzrokovane i različitostima u lokalnim porezima), više-manje poklapaju s osnovnim zahtjevima modela. Danska je, međutim, zahvaljujući blagoj progresivnosti dohodaka od kapitala, tj. njihovom identičnom tretmanu kao i dohodaka od rada gotovo u potpunosti odstupila od modela. Gotovo bi se moglo reći da je sa samo dvije stope gotovo bliža *flat taxu*, posebno i zato jer se stopa od 15% alikvotno smanjuje ukoliko su lokalni porezi visoki, tj. ukoliko ukupno porezno opterećenje prelazi 59%. Najnovije promjene stopa u Islandu bi mogle ovu zemlju, koja se dosada nije službeno smatrala zemljom dualnog poreza, uistinu uvrstiti u ovu skupinu. Ipak, u ovoj se zemlji dohodak od samostalne djelatnosti, ne dijeli na dio od rada i kapitala, koji bi se onda oporezivali zasebno, već se dohodak od samostalne djelatnosti oporezuje u cjelini kao dohodak od rada.

Puno se lošija slika dobiva uvidom u rješenje problematike dvostrukog oporezivanja dividendi i kapitalne dobiti. Teorija dualnog poreza na dohodak traži potpuno ukinuće (eliminaciju) oba oblika dvostrukog oporezivanja. U prvom se slučaju to postiže kroz punu imputaciju ili kroz izuzeće dividendi na razini dioničara. Međutim, Norveška i Finska, koje su imale punu imputaciju, nedavno su je napustile. Norveška, doduše, ima izuzeće, ali samo za normalnu stopu dobiti na dividende. Finska u pravilu odobrava izuzeće za dionice nekotiranih kompanija. U ova dva slučaja može se više-manje govoriti o ukidanju dvostrukog oporezivanja dividendi. Kod dividendi kotiranih kompanija u Finskoj postoji samo djelomično izuzeće; dakle ublažavanje dvostrukog oporezivanja. Slična situacija, tj. ublažavanje, postoji i u Danskoj (niže porezne stope za dividende u odnosu na ostale oblike dohotka od kapitala). Stoga se može zaključiti da ona više i nema u biti dualni porez na dohodak. Švedska i Island, pak, oporezuju dividende istom stopom kao i ostale oblike dohotka od kapitala, što znači da čak niti ne ublažavaju (a kamoli ukidaju) njihovo dvostruko oporezivanje.

Situacija je još gora kod kapitalnih dobitaka od dionica, gdje jedino Norveška, primjenjujući istu metodu kao kod dividendi (ali samo u slučaju kada izuzeće normalne stope dobiti na dionice nije iskorišteno kroz dohodak od dividende), za normalnu stopu dobiti ukida oporezivanje kapitalne dobiti. Danska ponavlja svoj tretman kod dividendi - ublažava dvostruko oporezivanje. Ostale države ne primjenjuju ublažavanje/ukidanje dvostrukog oporezivanja kapitalne dobiti.

Sve države u pravilu kod poreznog tretmana vlastitog doma primjenjuju izuzeće za imputiranu najamninu, odnosno privilegirani tretman za kapitalnu dobit (elementi potrošnog koncepta, alternativnog modela). Takva situacija nije čudna, jer su to slične «mane» koje postoje i kod sintetičkog poreza na dohodak. Slična je stvar i s mirovinskom štednjom, koja je, kao i u svim drugim državama, odbitna stavka od osnovice poreza na dohodak.

Iako zahtjevi dualnog poreza na dohodak, kao rezultata porezne reforme kraja osamdesetih godina prošloga stoljeća, zahtijevaju i ukinuće nestandardnih olakšica, to nije slučaj. Jedino je Švedska poduzela značajnije napore u tom smjeru.

Konačno, kao jedno od specifičnih opravdanja svojedobnog uvođenja blažeg oporezivanja dohotaka od kapitala navodi se i postojanje poreza na neto bogatstvo u nordijskim državama (s izuzetkom Danske). No, i Finska i Švedska odlučile su ukinuti ovaj porez i to nakon uvođenja dualnog oporezivanja. S obzirom da ga Danska nije niti imala, Norveška se ponovo i ovdje ističe kao jedina dosljedna predstavница dualnog poreza na dohodak. Zanimljivo je da se novo uključeni Island ističe i po ovome kriteriju.

4. PRIMJENA POLU-DUALNOG POREZA NA DOHODAK U DRUGIM EUROPSKIM DRŽAVAMA

U biti čak većina država OECD-a koristi polu-dualni porez na dohodak koji se definira kao (OECD, 2006: 81) porezni sustav koji koristi različite nominalne porezne stope na različite oblike dohotka, u pravilu neke oblike dohotka od kapitala (na razini fizičke osobe i na razini korporacije) oporezuje nižom i često jednom (proporcionalnom) poreznom stopom, a preostale oblike dohotka oporezuje višim i progresivnim stopama.

Iako formalno niti prilikom svoje reforme sustava poreza na dohodak 2001. **Nizozemska** nije (bila) država dualnog poreza na dohodak slobodno se može reći da je Nizozemska tome modelu najbliža u odnosu na sve ostale zemlje. Njen porez na dohodak je tipični primjer cedularnog oporezivanja. Dohodak se dijeli u tri skupine – tzv. «boxeve», od kojih se svaki različito oporezuje (IBFD, 2010):

Prva skupina - *dohodak od rada i prebivališta* obuhvaća dohodak iz sljedećih izvora:

- 1) sadašnje i bivše zaposlenje
- 2) poslovno-poduzetnička aktivnost (samostalna djelatnost)
- 3) ostale aktivnosti
- 4) periodična plaćanja i mirovine od fizičkih osoba (npr. alimentacija) ili osiguravajućih institucija
- 5) periodična plaćanja dobivena od države ili javnih udjela (npr. starosne mirovine)
- 6) vlastiti dom (u kojemu prebiva njegov vlasnik) – imputirana najamnina (računa se kao postotak tržišne vrijednosti).⁵

Ova se skupina dohotka oporezuje po progresivnim stopama poreza na dohodak od 33,45% do 52%.

Druga skupina – *dohodak od značajnih udjela* obuhvaća dividende i kapitalne dobitke od značajnih udjela (u pravilu iznad 5% dioničkog kapitala) i oporezuje se po proporcionalnoj stopi od 25%.

Treća skupina – *dohodak od štednje i investicija* je zapravo dohodak od kapitala (izuzevši, naravno, imputiranu najamninu od vlastitog doma i dividende i kapitalne dobitke od značajnijih udjela). Taj se dohodak oporezuje proporcionalno (stopa od 30%), ali na specifičan način. Umjesto uobičajene porezne osnovice, uzima se pretpostavljeni (procijenjeni) dohodak na različite oblike kapitala, tj. imovine izračunat primjenom porezne stope od 4% na neto vrijednost imovine. Zapravo se radi o svojevrsnom porezu na imovinu, i to na pojedine njezine oblike prema neto vrijednosti. Navedeno rezultira oporezivanjem ove imovine po stopi od 1,2%.⁶

Koliko je sustav uistinu cedularan dokazuje i činjenica da se dohoci tretiraju potpuno zasebno i negativni dohoci iz jedne skupine ne mogu se odbijati od pozitivnih iz druge skupine. Kapitalni dobitci u pravilu nisu oporezivi, ali su dobitci od značajnih udjela oporezovani proporcionalnom stopom od 25%. Sustav poreza na dobit samo je djelomično usklađen s dvjema stopama poreza na dohodak od kapitala. Postoje dvije stope poreza na dobit: 20 i 25,5%; pa se zbog progresivnosti u oporezivanju ovog dohotka od kapitala može govoriti o dodatnom odstupanju od dualnog modela.

U neku je ruku navedenome modelu sličan porez na dohodak u **Španjolskoj**, s time što se za većinu dohotke od kapitala (tj. od štednje) zadržala vrlo blaga progresivnost. Naime čitav se dohodak dijeli u dvije skupine: glavni dohodak i dohodak od štednje. Glavni dohodak čine dohodak od rada, dohodak od nekretnina, dohodak od samostalne djelatnosti i kapitalni dobitci, koji se ne ubrajaju u drugu skupinu. Dohodak od štednje čine dividende, kamate, prinosi od životnog osiguranja i invalidskog osiguranja, te kapitalni dobitci od transfera imovine. Glavni dohodak se oporezuje po stopama od 24 do 43% , a dohodak od štednje sa samo dvije stope: 19 i 21% (IBFD, 2010).

⁵ Imputirana najamnina od boravka u vlastitom domu izračunata je kao postotak (do 0,55%) tržišne vrijednosti doma utvrđene temeljem javne procjene. Za dom čija je vrijednost iznad 1.010.000 EUR imputirana najamnina je 5.555 EUR plus 0,08% viška iznad 1.010.000 EUR, te od 2009. nema maksimalne imputirane najamnine

⁶ Paralelno s uvođenjem novog sustava oporezivanja dohotka, Nizozemska je ukinula porez na neto bogatstvo.

Elemente dualnog oporezivanja dohotka koji se ostvaruju putem konačnog poreza po odbitku (koji je, naravno, proporcionalan) za samo neke dohotke od kapitala imaju **gotovo sve ostale stare članice EU-a** (Blažić, 2006: 109-110; IBFD, 2010).

Odobrovanje konačnog poreza po odbitku po sniženoj, tj. proporcionalnoj stopi za dividende treba promatrati u svjetlu ublažavanja ekonomskog dvostrukog oporezivanja dividendi sa stajališta klasičnog dohodovnog sustava. No ipak, odmicanje od S-H-S dohotka u smjeru dualnosti, i to putem konačnog poreza po odbitku kao vrlo jednostavne kategorije, našlo je i svoj odraz u češćoj primjeni ove metode na ublažavanje ekonomskog dvostrukog oporezivanja dividendi. Ne može se, dakle, jedinstvenu sniženu stopu za dividende, koju primjenjuju mnoge tranzicijske zemlje, ali sve više i stare članice EU smatrati pravim elementom dualnosti, već prije svega mjerom ublažavanja ekonomskog dvostrukog oporezivanja dividendi odnosno mjerom integracije poreza na dohodak i poreza na dobit.

Za razliku od dividendi, proporcionalno oporezivanje nekog od dohodaka od kapitala (često najčešće putem konačne stope poreza na odbitku) definitivno predstavlja element dualnosti. Postoji kod npr. Austrije, Belgije, Irske, Italije, Francuske, Grčke, Luksemburga, Njemačke, Portugala, Španjolske.

Gotovo da i nema **tranzicijske države** koja ne primjenjuje proporcionalno oporezivanje (putem konačnog poreza po odbitku) za barem neki dohodak od kapitala (naravno, ne uzimajući u obzir države *flat taxa*). No, pritom se niti u jednom slučaju ne može govoriti o sustavnim karakteristikama dualnog poreza na dohodak (stope su različite i u pravilu se ne poklapaju sa stopom poreza na dobit).

5. ELEMENTI DUALNOG POREZA NA DOHODAK PRISUTNI U SADAŠNJEM HRVATSKOM POREZNOM SUSTAVU

Sadašnji hrvatski porezni sustav je hibridni model. Hibridnost je uzrokovana činjenicom što se od nekadašnjeg skoro dosljednog alternativnog modela oporezivanja potrošnje (porez na dohodak očišćen od kamata tj. porez na dohodak u kome se ne oporezuju dohoci od kapitala), koji je bio na snazi od 1994 do 2001, prešlo formalno na dohodovni koncept. Trenutni sustav je još uvijek velikim dijelom zadržao elemente potrošnog koncepta, posebno nakon ukidanja oporezivanja dividendi 2005. godine. Iako se govori o sintetičkom porezu na dohodak, tek sada postoji gotovo cedularni sustav, gdje se progresivnost primjenjuje u biti jedino na dohotke od rada (nesamostalnog rada i samostalne djelatnosti). U okviru toga postoje i elementi dualnog koncepta, na koji se može gledati i kao na sustavni hibridni model između koncepta dohotka i koncepta potrošnje zbog blažeg oporezivanja, a ne potpunog izostanka oporezivanja dohodaka od kapitala.

Elementi dualnosti nalaze se, slično kao i kod ostalih tranzicijskih zemalja, u proporcionalnom oporezivanju pojedinih dohodaka od kapitala (ovdje se misli na dohodak od kapitala u širem smislu, dakle prema terminologiji hrvatskoga poreznog zakonodavstva na dohotke od imovine, kapitala, kao i od osiguranja). No, naravno, ako je njihova stopa na razini najviše stope poreza na dohodak, uz mogućnost podnošenja porezne prijave, ne bi se moglo nikako govoriti o dualnosti. Stoga se kao elementi dualnosti mogu kvalificirati oni

proporcionalno oporezivi dohoci od kapitala, gdje je stopa ispod najviše granične stope poreza na dohodak, s obzirom da se za njih ne mora podnositi porezna prijava. Sukladno navedenome mogu se spomenuti prije svega svi dohoci od imovine i imovinskih prava,⁷ te u okviru toga posebno dohoci od najamnine i zakupnine (stopa od 12%)⁸, dok za ostale dohotke vrijedi stopa od 25%. Nakon toga od dohodaka od kapitala treba spomenuti primitke po osnovi dodjele ili opcijske kupnje vlastitih dionica (stopa od 25%), te dohodak od osiguranja (stopa od 12%).

Nadalje, postojanje progresivnosti i to samo za dohotke od rada, kao što je to slučaj u Hrvatskoj je još izraženiji element u korist dualnosti, posebice uzevši u obzir sve širu rasprostranjenost *flat taxa*.

I nedavno ukidanje nestandardnih olakšica je element u smjeru dualnosti, iako se radi o trendu koji nije ekskluzivna značajka ovoga poreznog oblika, već i *flat taxa* odnosno općenito reformskih tendencija s kraja osamdesetih godina prošloga stoljeća nadalje.

Sve češći zahtjevi rasterećenja dohotka od rada odnosno uključenja dohotka od kapitala u Hrvatskoj u poreznu osnovicu teško da će biti realizirani primjenom postojeće porezne ljestvice poreza na dohodak. Puno je izglednije očekivati oporezivanje potencijalno oporezivih dohodaka od kapitala nižom proporcionalnom stopom - možda upravo najnižom stopom poreza na dohodak (12%). Činjenica da je trenutna stopa poreza na dobit od 20%, koja je nekad bila među najpovoljnijima u usporedbi sa novim članicama EU i zemljama regije danas prilično nekonkurentna, posebice u usporedbi sa našim istočnim susjedima (Blažić, 2010: 11), predstavlja argument u korist snižavanja ove stope, možda upravo na 12%. Navedene moguće promjene definitivno idu u smjeru dualnog poreza na dohodak, više nego bilo kojega drugoga poreznog oblika.

LITERATURA

1. Blažić, H. 2006, *Usporedni porezni sustavi - oporezivanje dohotka i dobiti*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, http://www.efri.uniri.hr/kolegiji/dokumenti/H.Blazic_Usp_por_sustavi-knjiga.pdf, rujan 2010
2. Blažić, H. 2010: Ažurirane tablice/grafikoni za 2009. godinu knjige Blažić H.: *Usporedni porezni sustavi-oporezivanje dohotka i dobiti*, <http://www.efri.uniri.hr/kolegiji/dokumenti/Azurirane%20tablice%202009.doc>, rujan 2010

⁷ Zanimljivo je da su ovi dohoci bili oporezivi i u doba postojanja alternativnog modela oporezivanja potrošnje (1994-2001), dakle predstavljali su odstupanje od navedenoga modela u smjeru dohodovnog koncepta.

⁸ S izuzetkom dohotka od turističkog iznajmljivanja, koji se oporezuje paušalno.

3. Christiansen, V. 2004, 'Norwegian Income Tax Reforms', *CESifo DICE Report*, vol. 2, no. 3, pp. 9-17.
4. Cnossen, S. 2000, *Taxing Capital Income in the European Union: Issues and Options for Reform*, Oxford University Press.
5. Eggert, W. i Genser, B. 2005, 'Dual income taxation in EU member countries', *CESifo DICE Report*, vol. 3, no. 1, pp. 41-47.
6. Genser, B. 2006, 'The Dual Income Tax: Implementation and Experience in European Countries', *Ekonomski pregled*, vol. 57, no. 3-4, pp. 271-288.
7. Genser, B. i Reutter, A. 2007, 'Moving Towards Dual Income Taxation in Europe', Andrew Young School of Policy Studies, Georgia
8. Jelčić, Ba.; Jelčić, Bo. 1998, *Porezni ustav i porezna politika*, Informator, Zagreb.
9. OECD 2006, *Fundamental Reform of Personal Income Tax*, OECD Tax Policy Studies No. 13, Paris, OECD.
10. Sørensen, P. B. 2001, 'The Nordic dual income tax – in or out?', *Economic Policy Research Unit, University of Copenhagen*, dostupno na: <http://www.econ.ku.dk/pbs/diversefiler/oecddual.pdf> (8.4.2010.)
11. Sørensen, P. B. 2005, 'Dual Income Taxation: Why and How?', *CESifo working paper* No. 1551, dostupno na: http://www.ifo.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202005/CESifo%20Working%20Papers%20September%202005/cesifo1_wp1551.pdf
12. Sørensen, P. B. 2007, 'The Nordic dual income tax: principles, practices, and relevance for Canada', *Canadian Tax Journal*, vol. 55, no. 3, pp. 557-602.
13. Sørensen, P. B. 2009, 'Dual income taxes: a Nordic tax system', *Economic Policy Research Unit, University of Copenhagen*, dostupno na: <http://www.econ.ku.dk/pbs/diversefiler/DUAL%20INCOME%20TAXES%20OUCBT.pdf> (15.3.2010)
14. Zee, H. H. 2005, 'Svjetski trendovi u poreznoj politici: ekonomska perspektiva', *Financijska teorija i praksa*, vol. 29, no. 2, pp. 225-247.

