Porezna evazija i ponašanje poreznih obveznika

Kutleša, Ana Marija

Master's thesis / Diplomski rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Economics and Business / Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:148:016972

Rights / Prava: Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported/Imenovanje-Nekomercijalno-Dijeli pod istim uvjetima 3.0

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**



Repository / Repozitorij:

REPEFZG - Digital Repository - Faculty of Economcs & Business Zagreb







Sveučilište u Zagrebu

Ekonomski fakultet

Diplomski sveučilišni studij Poslovne ekonomije, Financije

POREZNA EVAZIJA I PONAŠANJE POREZNIH OBVEZNIKA

Diplomski rad

Ana Marija Kutleša

Zagreb, siječanj 2020.

Sveučilište u Zagrebu

Ekonomski fakultet

Diplomski sveučilišni studij Poslovne ekonomije, Financije

POREZNA EVAZIJA I PONAŠANJE POREZNIH OBVEZNIKA
TAX EVASION AND TAXPAYERS BEHAVIOUR

Diplomski rad

Ana Marija Kutleša, 0082049042

Mentorica: doc. dr. sc. Dajana Barbić

Zagreb, siječanj 2020.

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je završni/diplomski/specijalistički rad, odnosno doktorska disertacija isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

Student/ica:

U Zagrebu,_____ _____

(potpis)

SAŽETAK

Predmet ovog diplomskog rada je porezna evazija, a cilj rada je predstavljanje zaključaka stručnjaka koji se bavili proučavanjem ponašanja koje dovodi do ispunjavanja, odnosno neispunjavanja porezne obveze. Porezna evazija rezultat je činidaba i propuštanja koje porezni obveznik poduzima radi izbjegavanja plaćanja poreza. Može biti zakonita ili dopuštena koja nije u sukobu sa zakonom ili drugim propisima, te nezakonita ili nedopuštena, koja za sobom povlači sankcije. Razumijevanje razloga zbog kojih porezni obveznici udovoljavaju ili ne poreznim propisima je cilj mnogih istraživanja u proteklih nekoliko desetljeća. Pretpostavlja se da bi porezne vlasti u slučaju boljeg razumijevanja razloga zbog kojih porezni obveznici prijavljuju poreze ili ne, bile u mnogo boljoj poziciji da ostvare višu razinu poreznih prijava, učinkovitije premoste porezni jaz i u konačnici uberu više porezne prihode. U radu su korišteni sekundarni izvori podataka prikupljeni iz domaće i strane znanstvene i stručne literature. Korištene su sljedeće metode istraživanja: metoda deskripcije, kompilacije, sinteze, analize, klasifikacije te dedukcije.

Ključne riječi: porez; oporezivanje; ponašanje; čimbenici

SUMMARY

The subject of this master thesis is tax evasion, and the aim of this paper is to provide insights into the conclusions of experts who have studied the behaviour that leads to the fulfilment, that is, the non-fulfilment of the tax obligation. Tax evasion is the result of acts and omissions the taxpayer takes to avoid paying taxes. It may be legal or permissible, which is not in conflict with the law or other regulations, and illegal or impermissible, which involves sanctions. Understanding why taxpayers comply or not has been the goal of much research over the past few decades. The assumption is that if the Tax Authorities have better understanding on taxpayers' reasons on declaring taxes or not, they would be in a much better position to achieve a higher level of tax returns, more effectively to bridge the tax gap, and ultimately to achieve higher tax revenues. The paper uses secondary sources of data collected from domestic and foreign scientific and professional literature. The following research methods were used: descriptive, compilation, synthesis, analysis, classification, and deduction methods.

Key words: taxes; taxation; behaviour; factors

Sadržaj

1. UVOD 1

1.1. Predmet i cilj rada 1

1.2. Izvori podataka i metode prikupljanja 1

1.3. Sadržaj i struktura rada 1

2. POJAVNI OBLICI, MJERENJE I FISKALNI UČINCI POREZNE EVAZIJE 2

2.1. Pojmovno određenje porezne evazije 2

2.2. Oblici porezne evazije 6

2.3. Mjerenje evazije 8

2.3.1. Tradicionalni pristupi 8

2.3.2. Suvremeni pristupi 11

2.4. Fiskalni učinci porezne evazije 12

3. ANALIZA ČIMBENIKA KOJI DETERMINIRAJU ISPUNJAVANJE POREZNE OBVEZE 14

3.1. Ekonomski model zastrašivanja 23

3.2. Socijalna psihologija 26

3.3. Fiskalna razmjena 29

3.4. Usporedni tretman 32

3.5. Politički legitimitet i povjerenje u vladu 33

4. PREVENCIJA I KONTROLA POREZNE EVAZIJE 36

4.1. Kategorije strategija kontrole porezne evazije 37

4.1.1. Paradigma prisilne naplate 38

4.1.2. Paradigma usluge 39

4.1.3. Paradigma povjerenja 40

4.2. Preventivne mjere sprječavanja porezne evazije u Republici Hrvatskoj 40

4.2.1. Normativne (osnovne) mjere 43

4.2.2. Informatičko-tehničke mjere (alati) 47

4.2.3. Informativne mjere 48
4.3. Kaznena odgovornost za poreznu evaziju u Republici Hrvatskoj 52
5. ZAKLJUČAK 57
Popis literature 58
Popis tablica 60
Popis grafova 61
Životopis 62

1. UVOD

1.1. Predmet i cilj rada

Predmet ovog diplomskog rada je porezna evazija, a cilj rada je predstavljanje zaključaka stručnjaka koji su se bavili proučavanjem ponašanja koje dovodi do ispunjavanja, odnosno neispunjavanja porezne obveze. Rezultati provedenog istraživanja trebali biti korisni poreznim vlastima u ostvarenju veće porezne discipline.

1.2. Izvori podataka i metode prikupljanja

U radu su korišteni sekundarni izvori podataka prikupljeni iz domaće i strane znanstvene i stručne literature. Korištene su sljedeće metode istraživanja: metoda deskripcije, kompilacije, sinteze, analize, klasifikacije te dedukcije.

1.3. Sadržaj i struktura rada

Rad je strukturiran u pet dijelova. U uvodnom dijelu navedeni su predmet i cilj rada te metode i izvori podataka. Nakon uvoda, u drugom su dijelu rada identificirani pojavni oblici, mjerenje te fiskalni učinci evazije. U trećem je dijelu rada provedena analiza ponašanju poreznog obveznika koje dovodi do porezne evazije. U četvrtom dijelu rada istražena je kontrola porezne utaje s naglaskom na Republiku Hrvatsku. Naposljetku, u završnom dijelu rada izneseni su zaključci provedene analize.

2. POJAVNI OBLICI, MJERENJE I FISKALNI UČINCI POREZNE EVAZIJE

2.1. Pojmovno određenje porezne evazije

Svaka država nameće poreze koji su neophodni za ispravno funkcioniranje gospodarstva. Takva vrsta nameta nije nikakva novina modernog doba, već postoji od davnina, prema nekim izvorima još od 2000. god. pr. Kr., iz vremena Babilona. Porezi su glavni fiskalni instrument prikupljanja javnih prihoda s ciljem podmirivanja javnih rashoda, te stoga neredovito plaćanje poreza svakako šteti urednom financiranju državne potrošnje. Štoviše, rijetko koji zakoni, kao oni koji se odnose na poreze, imaju toliki utjecaj na naše osobne odluke, na oblikovanje ekonomskih pojava, političkih snaga i institucionalnog tkiva našeg društva.[1]

S druge strane, porezna evazija svake godine uzrokuje velike financijske gubitke zemljama, što ozbiljno utječe na pružanje vladinih usluga i njihovo društveno-ekonomsko funkcioniranje. Porezna evazija je također univerzalan problem s mnogobojnim ekonomskim posljedicama prisutan u društvu dugo kroz povijest. Prema nekim autorima, već su se u trećem stoljeću mnogi imućni Rimljani bavili takvim radnjama, pa su, primjerice, zakopavali svoje zalihe zlatnika i nakita kako bi izbjegli porez, dok su vlasnici domova u Engleskoj oko osamnaestog stoljeća privremeno zidali svoje kamine kao sredstvo za izbjegavanje obavijesti skupljača poreza na ognjištu. Spominju se i Platonovi zapise od prije dvije tisuće i pet stotina godina, kada su ljudi obavještavali Rimsku Republiku o utaji poreza kroz rupu u kamenu na Duždevoj palači u Veneciji. U svakom slučaju, izbjegavanje plaćanja poreznih obveza je globalni problem zato što u svim poreznim sustavima s jedne strane porezni obveznici pokušavaju minimizirati svoju poreznu obvezu, a s druge strane porezne administracije pokušavaju unaprijediti suradnju s poreznim obveznicima kako bi otkrile nezakonito izbjegavanje plaćanja poreznih obveza (poreznu evaziju) i spriječile „rupe u zakonu“, koje omogućavaju legalno izbjegavanje plaćanja poreznih obveza.[2]

Porezna evazija smatra se dijelom sive ekonomije. Siva ekonomija, neslužbeno gospodarstvo, ili „rad na crno“ uvelike pridonose poreznoj utaji. Kako sam naziv kaže, pod pojmom sive

[1] Glavina, D., Dragičević Prtenjača, M. (2018) Kazneno djelo utaje poreza kao oblik porezne evazije s posebnim osvrtom na poslovanje preko poreznih utočišta. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, IX(1.), str. 175-176

[2] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 35

ekonomije se općenito misli na one aktivnosti koje se iz različitih razloga odvijaju izvan okvira službenog gospodarstva [3]; sve gospodarske aktivnosti koje doprinose službeno izračunatom bruto nacionalnom (ili domaćem) proizvodu, ali koje nisu uključene u ove račune. S tim u vezi, siva ekonomija mogla bi se definirati kao sav tržišni, ali neprijavljeni prihod od proizvodnje legalnih dobara i usluga, bilo od novčanih ili transakcija razmjene, koje bi se obično oporezivale ako bi bile prijavljene poreznim vlastima. U užem smislu se pod time podrazumijevaju "normalne" ekonomske aktivnosti vezane uz obične robe i usluge, a koje nisu zakonski prijavljene, npr. angažiranje radnika „na crno“, neplaćanje poreza prilikom kupoprodaja i sl.[4]

Porezna evazija ili izbjegavanje plaćanja poreza se može promatrati iz dva gledišta: legalna ili prihvatljiva porezna evazija, odnosno legalno izbjegavanje plaćanja poreznih obveza (engl. *tax avoidance*) i ilegalna porezna evazija, kažnjivo izbjegavanje poreza, ili porezna utaja (engl. *tax evasion*).[5]

Izbjegavanje plaćanja poreznih obveza u poreznoj se terminologiji definira kao „…potpuno korištenje svih mogućnosti smanjenja porezne obveze koje pruža zakon, odnosno poduzimanje svih aktivnosti u skladu sa zakonom, ali protivno duhu zakona. Izbjegavanje plaćanja poreza se najčešće postiže pronalaženjem praznina ili „rupa“ u zakonskim propisima zbog manjkavosti, nedorečenosti, nepreglednosti i nejasnoća poreznog sustava.“[6] Dakle, porezni obveznici se samo služe ponuđenim mogućnostima koje država pruža radi plaćanja što manjeg iznosa poreza ili potpunog oslobođenja od obveze plaćanja poreza. Prilikom legalnog izbjegavanja poreza, porezni obveznici često angažiraju porezne savjetnike koji im pomažu na temelju nedorečenosti zakona (što se često javlja kod ubiranja jednokratnih ili uvođenja novih poreznih oblika), pronaći najbolji način kako prihode od poslovanja prikazati što manjima, a rashode što većima, odnosno prikazati što manju poreznu osnovicu što u konačnici dovodi do manjeg poreznog opterećenja za poduzeće.[7]

---

[3] Šimović, J., Rogić Lugarić, T., i Cindori, S. (2007) Utaja poreza u Republici Hrvatskoj i mjere za njezino sprječavanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 14(2), str. 595

[4] Siva ekonomija. *Wikipedija*. Dostupno na: https://hr.wikipedia.org/wiki/Siva_ekonomija (6. siječnja 2020.)

[5] Sertić, A. (2015) Porezne oaze – međunarodno izbjegavanje plaćanja poreza i porezna evazija. *Financije, pravo i porezi,* 12/15, str. 110

[6] Sertić, A. (2015) Porezne oaze – međunarodno izbjegavanje plaćanja poreza i porezna evazija. *Financije, pravo i porezi,* 12/15, str. 110-116

[7] Sertić, A. (2015) Porezne oaze – međunarodno izbjegavanje plaćanja poreza i porezna evazija. *Financije, pravo i porezi,* 12/15, str. 110-111

S druge strane, porezna evazija odnosno porezna utaja predstavlja postupak nezakonitog izbjegavanja plaćanja poreznih obveza ili ignoriranje istih, odnosno plaćanje manje poreza od onoga što zakon propisuje na osnovi poduzetničke aktivnosti poreznog obveznika krijući pritom od porezne administracije poreznu osnovicu ili činjenice bitne za oporezivanje. Provodi se tako da se najčešće podcjenjuje ostvareni dohodak ili se iskazuju veći poslovni gubici.[8]

Kao što se može uočiti u navedenim definicijama, postoji razlika između ta dva pojma. Može se reći da porezni obveznik koji izbjegava poreze iskorištava mogućnosti koju mu pruža država kroz nedostatke poreznih zakona, dok je porezni obveznik koji je utajio porez odlučio „uzeti zakon u svoje ruke" i odredio koji će dio poreza platiti državi prema vlastitom sustavu vrednovanja pravednosti. Drugim riječima, pri legalnom izbjegavanju plaćanja poreza, porezni obveznik koristi sve „rupe" u zakonu kako bi platio manje poreza, a pri utaji poreza obveznik taj zakon izravno krši u cilju da ne plati porez.[9]

Međutim, ponekad je teško utvrditi razliku između porezne utaje i legalnog izbjegavanja plaćanja poreza. Često se porezna evazija uočava kod međunarodnog smanjenja porezne obveze fizičkih osoba, dok se aktivnosti multinacionalnih korporacija smatraju zakonitim izbjegavanjem plaćanja poreza, ali se vrlo često klasificiraju i kao porezna evazija. Primjerice, kod transfernih cijena određeno društvo svojim podružnicama prodaje dobra po nižoj cijeni te istovremeno višu cijenu za nabavu istih dobara. Ukoliko nema dokaza da su cijene utvrđene po načelu nepristrane transakcije, odnosno nisu iste kao cijene između nepovezanih poduzeća ili tržišne cijene, tada se takve transakcije mogu smatrati poreznom evazijom iako nije dokazano sudskim putem.[10]

Kod izbjegavanja poreza poduzeća, posebice velike multinacionalne korporacije, su osmislile različite metode izbjegavanja plaćanja poreza. Porezni obveznici tako mogu izbjegavati plaćanje poreza na osnovi promjene sjedišta koristeći razlike koje se pojavljuju između poreznih sustava različitih gradova ili država. U tom slučaju se govori o pojmu porezni bijeg (engl. *tax flight*) koji predstavlja izbjegavanje poreza na način da poduzeće promijeni mjesto prebivališta ili uobičajenog boravišta , to jest, sjedište obavljanja gospodarske djelatnosti, zbog različite visine poreznih stopa koje se u pojedinim gradovima i dijelovima države, pa i u

[8] Matković, B. (2007) Utaja poreza. *Računovodstvo, revizija i financije*, br. 11/2007., str. 115

[9] Matković, B. (2007) Utaja poreza. *Računovodstvo, revizija i financije*, br. 11/2007., str. 115

[10] Sertić, A. (2015) Porezne oaze – međunarodno izbjegavanje plaćanja poreza i porezna evazija. *Financije, pravo i porezi,* 12/15, str. 110-111

različitim državama, primjenjuju na istu visinu porezne osnovice. Štoviše, velik broj vlada nastoji takvim poreznim mehanizmom privući poslovne subjekte na svoje tržište i ostvariti konkurentske prednosti. Tako je došlo do kreiranja popularnih poreznih oaza u kojima se minimalno ili uopće ne plaćaju porezi te se čak koriste porezni i drugi poticaji pogodni za investitore.[11]

Općenito, udovoljavanje poreznoj obvezi (engl. *tax compliance)* opisuje u kojoj mjeri porezni obveznik poštuje porezne propise svoje države u smislu (ne)prijavljivanja poreza, ispravnog popunjavanja i dostavljanja porezne prijave, te plaćanja poreznih obveza na vrijeme. Treba naglasiti da proces udovoljavanja poreznoj obvezi karakterizira dobrovoljni princip. To jest, sami porezni obveznici dobrovoljno obračunavaju, prijavljuju i plaćaju porezne obveze te planiraju porezne prihode. Iz toga slijedi da je kod neudovoljavanja poreznoj obvezi tanka granica između namjerne porezne utaje i legalnog izbjegavanja poreznih obveza na temelju nedostataka poreznih zakona.[12]

Na kraju pregleda neke porezne terminologije kojom se ovaj rad bavi, nije na odmet spomenuti i porezni jaz. Svaka vlada radi financiranja državne potrošnje propisuje zakonom koji porez se plaća, tko ga je dužan platiti i vremenski rok u kojem te obveze treba podmiriti. Protekom propisanog razdoblja, nastaje razlika između propisane porezne obveze i naplaćene porezne obveze te se ta razlika naziva porezni jaz.[13]

Treba naglasiti kako se u ovom radu nastoji pojasniti ponašanje konkretno kod porezne utaje, no s obzirom da legalno i ilegalno izbjegavanje poreza imaju isti konačni cilj – smanjenje porezne obveze, u konačnici – povećanje profita, stručnjaci često njihove učinke analiziraju jednako.

[11] Sertić, A. (2015) Porezne oaze – međunarodno izbjegavanje plaćanja poreza i porezna evazija. *Financije, pravo i porezi,* 12/15, str. 110

[12] Vranko, A. (2016) Porezno planiranje i upravljanje rizicima iz nadležnosti Porezne uprave. *Financije, pravo i porezi*, 8/16, str. 58

[13] Matković, B. (2007) Utaja poreza. *Računovodstvo, revizija i financije*, br. 11/2007., str. 115

2.2. Oblici porezne evazije

Porezna evazija može nastupiti u više oblika, ipak većina autora usuglasila se oko dvije glavne kategorije porezne utaje:[14]

a) potpuna porezna utaja ili potpuna defraudacija poreza i
b) djelomična porezna utaja ili djelomična defraudacija poreza.

Do potpune porezne evazije dolazi ako porezni obveznik uopće ne prijavi ništa od ukupno ostvarenog prihoda, odnosno dohotka koji podliježe oporezivanju, ili ne prijavi posjedovanje imovine koja je predmet oporezivanja ili ako prikrije određene relevantne činjenice, događaje ili djelatnosti koje služe kao povod za oporezivanje, to jest "svjesne radnje poreznog obveznika u prikrivanju određenih podataka relevantnih za oporezivanje." Takve porezne obveznike Porezna uprava opisuje kao „neuredne" obveznike koji uopće ne dostavljaju nadležnoj poreznoj ispostavi mjesečne, kvartalne ili godišnje porezne prijave, ne odazivaju se na pozive i s istima je teško ili gotovo nemoguće stupiti u kontakt.[15]

Nadalje, djelomičnu poreznu utaju se može opisati kao postupak u kojem porezni obveznik Poreznoj upravi dostavlja nepotpunu i/ili lažnu poreznu prijavu o veličini prihoda i dohotka, o vrijednosti imovine, o činjenicama, događajima ili djelatnostima koje se uzimaju u obzir pri oporezivanju, odnosno kada daje nepotpune podatke o objektu (objektima) oporezivanja a sve s ciljem smanjenja porezne obveze, odnosno plaćanja manjeg poreza nego što je prema zakonu dužan.[16]

Osim toga, pojavne oblike porezne evazije moguće je promatrati i s obzirom na pojedine vrste poreza. Tako, na primjer, u sustavu poreza na dohodak jedan od učestalih načina porezne evazije jest prijavljivanje zaposlenika na minimalnu plaću te isplata ostatka plaće u gotovini ili isplate preko studentskih servisa, u obliku dnevnica, pa čak i u naturi; isplaćivanje autorskih honorara koji su podložni nižim stopama poreza i slično. Također, već se duže vrijeme u poduzećima primjenjuju novi modeli izbjegavanja doprinosa kao što su tzv. *fringe benefits* (dodatne naknade zaposlenima). Tako se primjerice isplaćuju udjeli u dobiti poduzeća

[14] Šimović, J., Rogić Lugarić, T., i Cindori, S. (2007) Utaja poreza u Republici Hrvatskoj i mjere za njezino sprječavanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 14(2), str. 591-617

[15] Sertić, A. (2015) Porezne oaze – međunarodno izbjegavanje plaćanja poreza i porezna evazija. *Financije, pravo i porezi,* 12/15, str. 112

[16] Šimović, J., Rogić Lugarić, T., i Cindori, S. (2007) Utaja poreza u Republici Hrvatskoj i mjere za njezino sprječavanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 14(2), str. 600

članovima upravnih odbora, dodjeljuju prava na besplatnu dodjelu dionica i sl., dok se na mjesečnoj razini isplaćuje manji dohodak od nesamostalnog rada.[17]

Nadalje, ako poduzetnik porezni obveznik „preuveličava" rashode kako bi prividno umanjio razliku prihoda i rashoda prije obračuna poreza na dobit), odnosno, kako bi umanjio poreznu osnovicu (često stvaranjem fiktivnih troškova različitih oblika, radi se o poreznoj evaziji u sustavu poreza na dobit. Kod takve vrste evazije, poduzeća često prikazuju veće materijalne troškove putem precijenjenih putnih naloga, izdanih računa bez prodaje dobara ili pružanja usluge, isplaćivanja honorara za autorski rad ili obavljene usluge te na taj način smanjuju dobit.

Kod poreza na dodanu vrijednost, zbog metode ubiranje, jest porezna evazija ponešto otežana, što takvoj vrsti poreza daj prednost pred ostalima i čini ga jednim od glavnih instrumenata fiskalne politike. Ono što smanjuje mogućnost porezne evazije u sustavu poreza na dodanu vrijednost jest izdavanje računa koji u sebi sadržava iskazani porez na dodanu vrijednost. Tako svaki porezni obveznik u proizvodnom ciklusu na računu iskazuje porez na dodanu vrijednost koji ima pravo odbiti kao pretporez. Za takav proces se može utvrditi da se radi o samokontrolirajućem mehanizmu naplate koji otežava poreznu evaziju, te ga redovito prati gotovo jedinstvena, relativno visoka porezna stopa pa je poznato kako je ta vrsta poreza fiskalno vrlo izdašna. Naravno, taj mehanizam nije potpuna zaštita od evazije koja se u ovom slučaju manifestira kroz gotovinska plaćanja i neizdavanje računa. Nepodmirivanje obveze poreza na dodanu vrijednost često je prisutno u sektoru usluga.[18]

Osim navedena tri najraširenija poreza, može se spomenuti i sustav poreza na promet nekretnina. Ipak, evazija te vrste poreza je teže mjerljiva jer takvi podaci obično nisu javno raspoloživi. Međutim, podcjenjivanje vrijednosti cijene stambenoga ili poslovnog prostora u praksi je vrlo često. Porezna evazija je prisutna i kod ostalih vrsta neizravnih poreza: neprijavljivanje ili podcjenjivanje uvozne vrijednosti roba i usluga ili pak povlaštene carinske stope kod uvoza. Kod vanjske trgovine moguća je i prodaja carinskih povlastica za, na primjer, automobile, te vraćanje fiktivnog izvoza na domaće „crno tržište".[19]

[17] Madžarević-Šujster, S. (2002) Procjena porezne evazije u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 26(1), str. 121

[18] Šimović, J., Rogić Lugarić, T., i Cindori, S. (2007) Utaja poreza u Republici Hrvatskoj i mjere za njezino sprječavanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 14(2), str. 600-602

[19] Sertić, A. (2015) Porezne oaze – međunarodno izbjegavanje plaćanja poreza i porezna evazija. *Financije, pravo i porezi,* 12/15, str. 115-116

Neki od najčešćih prekršaja se pojavljuju u sljedećim pojavnim oblicima povreda poreznih zakona: nepodnošenje odnosno nepravodobno podnošenje godišnjih i drugih poreznih prijava; neizdavanje odnosno nezakonito izdavanje računa; neuplaćivanje propisanih poreznih obveza; netočno određivanje porezne osnovice; protuzakonito iskorištavanje poreznih oslobođenja i olakšica; nepropisne isporuke dobara i usluga za gotovinu; neobračunavanje odnosno pogrešno obračunavanje poreza; nepravodobno plaćanje propisanih *akontacija poreza; nečuvanje dokumentacije; sprječavanje poreznog nadzora; neobavljanje inventure u propisanom roku i dr.[20]

2.3. Mjerenje evazije

Prije svega, treba istaknuti da je temeljna zapreka kod mjerenja evazije manjak pouzdanih podataka o udovoljavanju poreznoj obvezi. Nelegalna porezna evazija ili porezna utaja je protuzakonita pa pojedinci prikrivaju svoje nezakonite postupke, s obzirom na financijske i druge kazne koje su izrečene pojedincima za koje se utvrdi da varaju. Općenito, teško je utvrditi gubitak prihoda nastao uslijed izbjegavanja plaćanja poreza ili porezne evazije. Postoje razni pristupi mjerenju evazije, no u ovom radu će se koristiti podjela na tradicionalne i suvremene pristupe.[21] U tradicionalne pristupe ulazi izravna, neizravna i metoda modela. Suvremeni pristupi uključuju razne metode koje ilustriraju kreativnost koju istraživači primjenjuju na pitanje mjerenja.

2.3.1. Tradicionalni pristupi

Među tradicionalnim pristupima, poreznu se evaziju najčešće određuje detaljnom kontrolom poreznih prijava (direktna metoda) pomoću stvarnih revizija pojedinačnih poreznih prijava. Na primjer, od 1965. do 1988. američka Porezna uprava (IRS) provela je detaljnu reviziju stratificiranog slučajnog uzorka od otprilike 50.000 individualnih prijava poreza na trogodišnjoj razini. Te su revizije dale procjenu IRS-ovog stvarnog prihoda poreznih obveznika, što je u usporedbi s stvarno prijavljenim prihodima omogućilo IRS-u da izračuna razinu evazije poreza na dohodak, odnosno porezni jaz. Sada je takav sustav zamijenjen novim istraživačkim

[20] Šimović, J., Rogić Lugarić, T., i Cindori, S. (2007) Utaja poreza u Republici Hrvatskoj i mjere za njezino sprječavanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 14(2), str. 601

[21] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies,* Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 2-7

programom, koji detaljno ispituje nasumično odabrane pojedinačne prijave poreza. Takav postupak je skup i Sjedinjene Američke Države su među rijetkima koje koriste takav program.[22]

Drugi izravni pristup temelji se na dokazima iz istraživanja, u kojima su pojedinci ispitani o njihovom ponašanju vezanom uz poreznu utaju. Još jedan izravni pristup koristi podatke o poreznoj amnestiji, u kojemu se izjave o dohotku od strane sudionika amnestije koriste kao točna mjera utaje.[23]

Moguće je i određivanje evazije putem neizravnih metoda. Kod tih se metoda tragovi evazije u različitim pokazateljima koji se mogu prepoznati, tako da se porezna evazija ne mjeri izravno, već neizravno pomoću tih mjerljivih tragova. Uobičajeno se koristi nekoliko pokazatelja. Jedan pristup procjenjuje evaziju kroz određeni jaz koji je moguće procijeniti, poput jaza između prihoda prijavljenih u poreznim prijavama i dohotka u nacionalnim računima dohotka; između prihoda i rashoda na nacionalnim računima dohotka ili između službene i stvarne radne snage.[24]

Prema Madžarević-Šujster najbolji je način borbe protiv porezne evazije analiza poduzetnikovih motiva za aktivnosti u sivoj ekonomiji. Tako ti motivi mogu predstavljati mjerljive tragove u neizravnoj metodi mjerenja porezne evazije. Radi se o takozvanoj metodi uzroka, pri čemu se regresijskim ocjenjivanjem utvrđuje značenje tih varijabli na kretanje neslužbenog gospodarstva, a time vezane i porezne evazije.[25]

Druga neizravna metoda traži tragove porezne evazije u transakcijama financiranim novcem, pod pretpostavkom da se stvarna razina ekonomske aktivnosti može procijeniti pomoću fiskalnog odnosa novca i njegove brzine opticaja. Jaz između ove predviđene razine gospodarske aktivnosti i službene razine nacionalnih računa daje mjeru takozvane „sive ekonomije“, koja se tada može koristiti kao zamjena za iznos utaje poreza. Srodna i češće korištena metoda je pristup potražnji za novcem, koji procjenjuje potražnju za novcem funkcijom konvencionalnih faktora (npr. prihoda, kamata) i kao funkciju čimbenika za koje se

[22] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies,* Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 3

[23] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies,* Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 3

[24] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies,* Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 3

[25] Madžarević-Šujster, S. (2002) Procjena porezne evazije u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 26(1), str. 117-144

pretpostavlja da motiviraju ljude da sudjeluju u poreznoj evaziji (npr. izravno i neizravno porezno opterećenje, regulacija prekomjernog iznosa, složenost poreznog sustava). Bilo koji „višak“ potražnje za novcem ili iznos koji nije objašnjen objašnjenim varijablama, zatim se pripisuje sivoj ekonomiji, a, prema iznosu utaje poreza.[26]

Iduća neizravna metoda pretpostavlja da postoji stalna veza između nekih fizičkih unosa poput potrošnje električne energije i "stvarne" ekonomske aktivnosti; mjerenjem jaza između službenog outputa i predviđene "stvarne" gospodarske aktivnosti od fizičkog ulaganja, može se procijeniti iznos porezne evazije.[27]

Ove neizravne metode uzimaju u obzir samo jedan pokazatelj za kojeg se pretpostavlja da obuhvaća sve učinke koji potiču sive ekonomiju i / ili utaju poreza. Međutim, učinci sive ekonomije mogu se pokazati istovremeno na više tržišta (npr., tržište proizvodnje, rada i novca).[28]

Metoda modela uključuje više uzroka koji dovode do sive ekonomije, kao i višestruke učinke sive ekonomije tijekom vremena. Ovaj se pristup temelji na statističkoj teoriji nezamjenjivih varijabli koja uzima u obzir više uzroka i više pokazatelja fenomena. Na primjer, model višestrukih uzroka koristi ovu teoriju i sastoji se od dva dijela. Prvi dio, model mjerenja, povezuje neopažene varijable s promatranim pokazateljima a drugi dio, model strukturne jednadžbe, potom određuje uzročno-posljedične veze među neopaženim varijablama.[29]

Međutim, navedene izravne, neizravne i model metode često podliježu kritici. Na primjer, kod podataka prikupljenih revizijom pojedinačnih poreznih prijava uočeni su i drugi nedostaci, čak i povrh troškova prikupljanja. Naime, revizija ne otkriva sav prijavljeni prihod, jasne pogreške nisu identificirane i nisu uključene završne prilagodbe revizije. Nadalje, podaci ankete često uključuje mnoge korisnih sociološke i demografske informacije i stavove poreznih obveznika, ali pouzdanost podataka o utaji poreza jest vrlo sumnjiva jer se pojedinci možda ne sjećaju

[26] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies,* Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 4

[27] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies,* Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 4

[28] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies,* Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 5

[29] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies,* Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 5

svojih odluka o izvještavanju, možda ne odgovaraju istinito ili uopće, a ispitanici možda nisu reprezentativni za sve porezne obveznike. Podaci o amnestiji također nisu reprezentativni za sve porezne obveznike jer se samo neki pojedinci odluče sudjelovati u amnestiji. Mnogi neizravni pristupi također pokazuju probleme. Na primjer, različite procjene jaza pripisuju bilo kakve uočene nedosljednosti sivoj ekonomiji i / ili utaji poreza, što u realnosti ne mora nužno biti tako. Transakcijska metoda zahtijeva procjenu na temelju bazne godine u kojoj postoji nulta siva ekonomija, vrijednost monetarne brzine i preciznu procjenu ukupnog volumena financijskih transakcija; te također pripisuje bilo kakvu razliku između predviđenih i stvarnih transakcija sivoj ekonomiji. Sve su te pretpostavke problematične. Možda se zbog ovih poteškoća stručnjaci sve više okreću alternativnim pristupima navedenim u nastavku.[30]

2.3.2. Suvremeni pristupi

Suvremeni pristupi uključuju brojne zanimljive metode mjerenja porezne evazije. Primjerice, neki su istraživači koristili mjeru prijavljenog dohotka iz pojedinačnih poreznih prijava kao procjenu evazije, uz pretpostavku da se nečiji ukupni prihod mora podijeliti između prijavljenog dohotka i neprijavljenog (ili utajenog) dohotka. Ostali su istraživači proveli eksperimente na terenu. Neki su koristili mjere temeljene na potrošnji ili na poreznim odbicima kao pokazatelje utaje poreza. Postoje i primjeri pristupa utemeljenih na istraživanju u kojima se određena zanimanja ispituju kako bi se utvrdile pojedinačne motivacije za sudjelovanje u sivoj ekonomiji. Nijedna od navedenih studija nema izravne mjere utaje.[31]

Ponekad znanstvenici koriste vrlo inovativne metode za procjenu porezne evazije. Tako su neki koristili svjetlost mjerenu iz svemira za mjerenje stvarne ekonomske aktivnosti, koja se može usporediti sa službenim računima. Ostali su prikupili vlastite podatke o usklađenosti iz originalnih izvora, poput podataka o utaji poreza na cigarete koristeći odbačene kutije od cigareta kako bi izmjerili stupanj do kojeg pušači u jednoj jurisdikciji izmiču porezima na cigarete.

[30] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies,* Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 5-6

[31] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 6-7

2.4. Fiskalni učinci porezne evazije

Porezi su najvažniji instrument fiskalne politike. Stoga svaki oblik izbjegavanja plaćanja poreza utječe na tu politiku. Porezna evazija može se negativno odraziti na redistribuciju dohotka što dugoročno dovodi do loše ekonomske i socijalne politike. Problem porezne evazije čest je predmet političkih rasprava.

Neudovoljavanje poreznoj obvezi ima štetne fiskalne učinke i prema Fjeldstadu postoje barem četiri razloga za zabrinutost. Prvo, gubici prihoda od neprijavljivanja poreza su problematični u kontekstu značajnog proračunskog deficita. Drugo, evazija poreza može imati štetne učinke na ekonomsku učinkovitost općenito, a posebno na raspodjelu dohotka, jer se efektivne porezne stope s kojima se suočavaju pojedinci i tvrtke mogu razlikovati zbog različitih prilika za evaziju. Treće, ilegalne gospodarske aktivnosti često su drugo lice evazije poreza, a njihovo širenje može utjecati na provedbu i rezultate ekonomske politike. Konačno, evazija i nepoštivanje poreznih zakona često podrazumijevaju i nepoštivanje drugih zakona i doprinos potkopavanju legitimiteta vlade. Prema tome, porezna evazija može imati nenamjerne negativne učinke na društvo, potkopavajući svrhu i rezultate poreznog sustava.[32]

No, u nekim situacijama država donosi određene porezne propise i postavlja određene ciljeve porezne politike kojima nastoji postići određene reakcije poreznih obveznika. Točnije, država želi potaknuti obveznike da odustanu od kupnje određenih proizvoda, odnosno da se preorijentiraju na potrošnju nekih drugih proizvoda što u konačnici nije profitabilno za fiskalnu politiku, već smanjuje porezne prihode. Tako se, na primjer, nameću visoke porezne stope na duhanske proizvode i alkoholna pića kako bi se smanjila potrošnja istih, a sve s ciljem očuvanja zdravlja stanovnika. Država također može izazvati izbjegavanje plaćanja poreza kroz smanjenje ili odustajanje od potrošnje određenih domaćih i stranih proizvoda na način da poveća porezno opterećenje kod nekih proizvoda kako bi se smanjila kupoprodaja istih a radi povećanja izvoza ili zaštite domaćih proizvoda. Takva politika može rezultirati pozitivnim utjecajem na dugovnu i potražnu stranu trgovinske i platne bilance.[33]

[32] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance*. ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str. 6

[33] Sertić, A. (2015) Porezne oaze – međunarodno izbjegavanje plaćanja poreza i porezna evazija. *Financije, pravo i porezi*, 12/15, str. 111

Porezna evazija može se negativno odraziti na redistribuciju dohotka što dugoročno dovodi do loše ekonomske i socijalne politike. Primjerice, ako vlada isplaćuje zajamčene minimalne mirovine umirovljenicima iako su isti za vrijeme radnog vijeka ostvarili veći dohodak od rada „na crno“. Sličan slučaj bi predstavljala isplata dječjih doplataka roditeljima koji su prijavljeni na minimalne plaće, a istovremeno im se u gotovini isplaćuje ostatak plaće, te ukupni dohodak zapravo prelazi granicu za pravo na dječji doplatak. Uz nedovoljno sredstava u državnoj blagajni, država zbog povećanih socijalnih izdataka najčešće bira između dva scenarija. Prvi je povećanje regresivnih poreza koje je teže izbjeći, no s druge strane relativno više opterećuju siromašnije stanovništvo. Drugi scenarij podrazumijeva zaduživanje države koje, s druge strane, opterećuje buduće generacije obveznika. Dakle, porezni neplatiše prouzrokuju veće siromaštvo današnjih, ali i budućih građana koji će uredno podmirivati poreznu obvezu.[34]

[34] Madžarević-Šujster, S. (2002) Procjena porezne evazije u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 26(1), str. 118

3. ANALIZA ČIMBENIKA KOJI DETERMINIRAJU ISPUNJAVANJE POREZNE OBVEZE

Kako bi se moglo suočiti s problemom porezne evazije, potrebno je barem osnovno razumijevanja čimbenika koji su temelj pojedinačne odluke da li plaćati ili izbjegavati porez. Razumijevanje razmišljanja poreznih obveznika i uvid u njihovo iskustvo oporezivanja može značajno pridonijeti provođenju poreznih reformi. Za bilo kakva nastojanja povećanja poreznih prihoda potrebno je bolje znanje o tome kako građani doživljavaju porezni sustav; shvaćaju li ljudi da plaćaju porez ili ne i što na kraju plaćaju; stavove o poreznoj administraciji; za što se smatra da bi moglo biti prednost plaćanja poreza te je li i kako njihovo porezno ponašanje povezano s načinom na koji oni percipiraju državu. Također, važni su podaci o razlikama između shvaćanja oporezivanja u određenoj zemlji između imućnih pojedinaca i prosječnih građana, ako takve razlike postoje. Analiza stavova i shvaćanja poreznih obveznika također može pridonijeti u prepoznavanju uočenih slabosti poreznog sustava. Štoviše, takva analiza može usmjeriti pozornost poreznih tijela na visokorizične porezne obveznike. Konačno, analize stavova nude priliku za istraživanje sličnosti i razlika među državama, pomažući regionalnim kreatorima politika da uoče slučajeve dobre prakse koju mogu primijeniti u vlastitoj državi.[35]

Kroz povijest je pokazan znatan interes za proučavanje ljudskih reakcija na poreze, posebno u područjima javnih financija, prava i ekonomije. Također, važno je napomenuti da su rasprave o porezu i oporezivanju nepotpune, a pogotovo u istraživanjima ponašanja kod porezne evazije. Početkom sedamdesetih godina je nastupio veliki interes za istraživanjem udovoljavanja poreznoj obvezi i ponašanje poreznih obveznika, koristeći teorijske, empirijske i eksperimentalne pristupe. To je dovelo do uspostavljanja baze znanja o ponašanju poreznih obveznika, koje se usredotočuje na razumijevanje čimbenika koji utječu na (ne)udovoljavanje poreznoj obvezi, te moguće metode poboljšanja porezne discipline, te posljedično, državnih prihoda za razvojne aktivnosti.

Na temelju literature u kojoj se analizira porezno ponašanje, a koja je razvijana tijekom niza godina, može se izvesti zaključak da mnogo različitih čimbenika - uključujući ekonomske, socijalno-psihološke i demografske – utječe na određivanje pojedinačne odluke o odluke o poreznoj prijavi. Osim toga, pojedinačno udovoljavanje poreznoj obvezi također se razlikuje

[35] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance*. ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str. 6-7

među državama i među pojedincima. Posljedica toga je da danas postoji cijeli niz čimbenika za koje se smatra da utječu na ponašanje poreznih obveznika, kao i na odluku hoće li ili ne plaćati porez. Još sedamdesetih godina prošlog stoljeća američka Porezna uprava je nabrojala čak 64 čimbenika za koje se vjeruje da utječu na odluke poreznih obveznika pri prijavi poreza, i taj broj je nastavio rasti.[36]

Prema Madžarević-Šujster glavni uzroci evazije su visoko porezno opterećenje, stroga zakonska regulativa, kazne za pokušaj porezne evazije, organiziranost poreznih uprava, vjerojatnost otkrivanja evazije, opća svijest o potrebi plaćanja poreza te struktura javne potrošnje i kvaliteta javnih usluga (zdravstvo, obrazovanje, socijalna sigurnost, pravna zaštita, infrastruktura). Zbog porezne evazije smanjuju se prikupljeni prihodi što uzrokuje deficit koji je pak moguće financirati daljnjim povećanjem poreza, što u konačni dodatno produbljuje veličinu sive ekonomije i sklonost evaziji.[37]

Obzirom da veličina poreznog opterećenja stimulira ponudu rada na sivom ili neoporezivom tržištu, evazija poreza na rad česta je tema ekonomskih razmatranja. Ukoliko je razlika između ukupnih troškova rada i neto plaća veća, porezni obveznici će imati povećani motiv za izbjegavanje ili evaziju poreza. Udio rada u neslužbenom sektoru će se povećati, ne samo zbog porasta poreznog opterećenja dohotka, već i zbog smanjenja sati rada u službenom sektoru ili zbog manjih plaća u tom sektoru. Naime, smanjenje radnog vremena otvara mogućnost duljeg rada u neslužbenom gospodarstvu. Prijevremeno umirovljenje, kao i rad na pola radnog vremena, imaju jednak učinak.[38]

Nadalje, kretanje evazije je također u snažnoj vezi s gospodarskim ciklusima. Prema istraživanjima obujma sive ekonomije (koja je zapravo baza porezne evazije) očigledno je njeno kretanje obrnutog smjera od cikličnog kretanja formalnoga gospodarstva. Naime, u fazi recesije velikog je obujma, a u fazi ekonomskog oporavka se smanjuje zbog visokog rasta službenoga gospodarstva. Razlog tome leži u nastojanju poreznih obveznika da bez obzira na pad životnog standarda zadrže istu razinu kupovne moći. Tako njihova domišljatost i prilagodljivost posebice dolazi do izražaja pri pronalasku različitih metoda izbjegavanja poreza. „Rad na crno“ također

[36] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 35

[37] Madžarević-Šujster, S. (2002) Procjena porezne evazije u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 26(1), str. 119-121

[38] Madžarević-Šujster, S. (2002) Procjena porezne evazije u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 26(1), str. 120

nije svugdje percipiran negativnom pojavom i zato što se rad u neslužbenom gospodarstvu doživljava boljom opcijom od pasivnosti na tržištu rada s obzirom na to da se i u tom sektoru stvara neka dodana vrijednost.[39]

S druge strane, poduzeća ili poduzetnici koji se uključe u neslužbeno gospodarstvo radi izbjegavanja plaćanja poreza ne koriste više službene izvore financiranja, smanjuju kapitalnu intenzivnost svoje proizvodnje i posluju unutar mnogo kraćeg vremenskog razdoblja. Osim toga, država je zbog pada poreznih prihoda prisiljena smanjivati svoje dugoročne, uglavnom produktivne investicije.[40]

Novi rezultati OECD-ove ankete o percepciji javnosti potvrđuju prethodna otkrića kako dob, obrazovanje, spol, religija i povjerenje u vladu utječu na porezni moral. Pokazalo se da su stariji, obrazovaniji ili religiozniji pojedinci, te žene općenito, na višim razinama poreznog morala na globalnoj razini. Oni koji imaju više povjerenja u vladu također imaju viši porezni moral.[41]

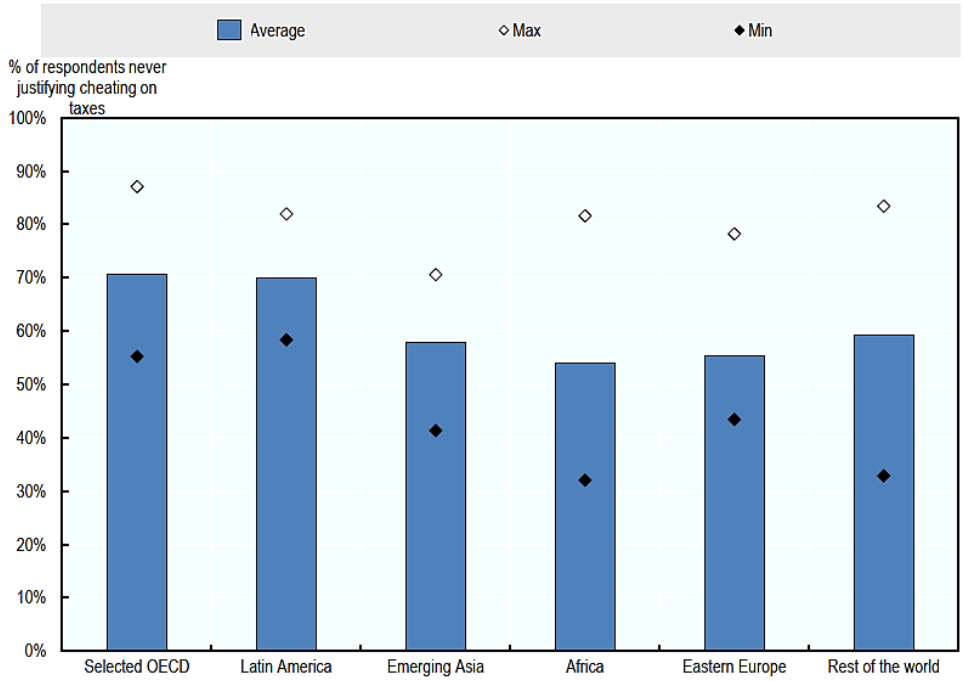
Gledano geografski, autori gore navedene OECD-ove ankete spoznali su da članice OECD-a i latinoameričke ekonomije imaju najviše razine poreznog morala, a Afrika i Istočna Europa najniže. Uspoređujući pojedinačni stav prema izbjegavanju poreza i utaji poreza, moguće je izmjeriti i usporediti porezni moral u različitim regijama. Rezultati su prikazani na grafikonu 1. U odabranim OECD zemljama i latinoameričkoj ekonomiji više od 70% stanovništva izjasnilo se da nikada neće opravdati poreznu evaziju. Taj udio doseže nešto više od 50% u Africi i istočnoj Europi. Međutim, postoje razlike unutar svake regije, što je najizraženije u Africi, gdje se raspon ispitanika koji nikada ne opravdavaju varanje proteže od 82% u zemlji s najvećom razinom prijavljenog poreza do 32% u zemlji s najnižom razinom prijavljenog poreza.

[39] Madžarević-Šujster, S. (2002) Procjena porezne evazije u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 26(1), str. 120-121

[40] Madžarević-Šujster, S. (2002) Procjena porezne evazije u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 26(1), str. 121

[41] Olate, C. et al. (2019) *What is driving tax morale?* Public Consultation Document. OECD, str. 7

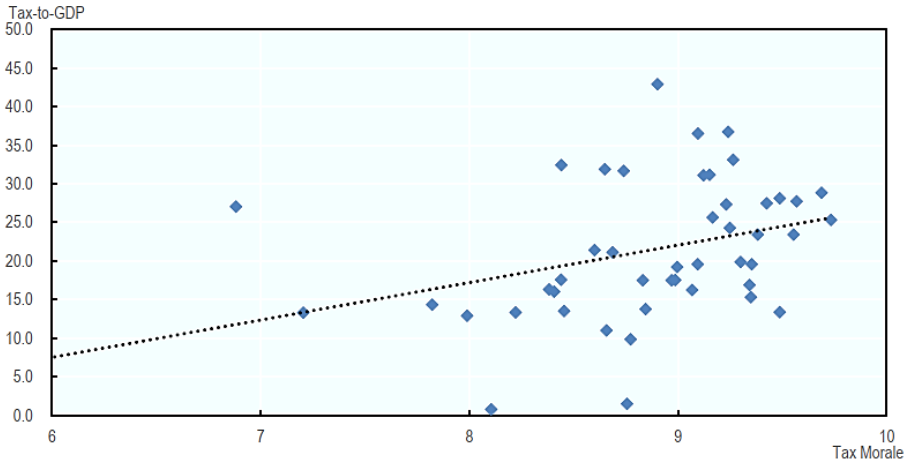
Grafikon 1. Porezni moral u svijetu po regijama, 2010. - 2014.



Izvor: OECD (2019)

Čini se da zemlje s višim razinama oporezivanja imaju viši nivo poreznog morala. Na grafikonu 2 prikazana je pozitivna povezanost između razine poreznog morala te omjera poreza i BDP-a u zemlji, gdje svaka točka predstavlja zemlju u anketi. Ovo može pomoći objasniti razlike između regija s obzirom na to da zemlje članice OECD-a i Latinska Amerika imaju veći omjer poreza i BDP-a od ostalih regija. Uzročnost ove korelacije nije jasna. Jedna je mogućnost da je povezanost pokazatelj dobrog kruga pružanja javnih usluga, kooperativnog poštivanja poreza i problema fiskalne stabilnosti s kojima se mnoge zemlje u razvoju suočavaju s izazovima.

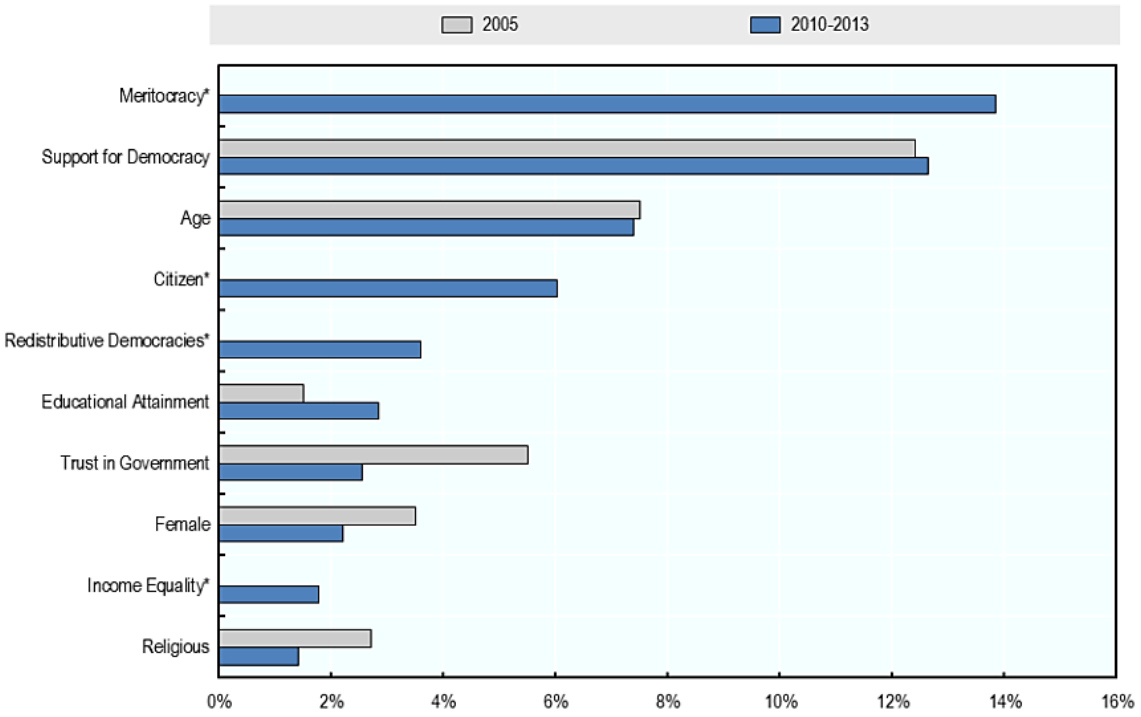
Grafikon 2. Porezni moral te odnos poreza i BDP-a



Izvor: OECD (2019)

Institucionalni i društveno-ekonomski čimbenici snažno su povezani s poreznim moralom. Na grafikonu 3 prikazani su granični učinci svake varijable na vjerojatnost prijavljivanja poreza. Grafikon 3 uključuje rezultate prethodnog istraživanja OECD-a za usporedbu (na temelju podataka Svjetske ankete vrijednosti iz 2005.).

Grafikon 3. Institucionalni i društveno-ekonomski čimbenici povezani s poreznim moralom



Izvor: OECD (2019)

Analiza rezultata naglašava da društveno-ekonomski faktori pomažu objasniti porezni moral pojedinaca:[42]

- obrazovaniji pojedinci imaju pozitivniji stav prema plaćanju poreza;
- razina poreznog morala je viša kod žena;
- stariji ljudi manje opravdavaju varanje poreza nego mlađi ljudi;
- oni koji su državljani zemlje imaju viši porezni moral od stranih državljana u istoj zemlji;
- pojedinci koji tvrde da su vjernici imaju pozitivniji stav prema plaćanju poreza.

Neki od ovih rezultata su možda očekivani; vjerojatno je da će oni s visokim obrazovanjem imati dublje razumijevanje uloge oporezivanja u gospodarstvu. Ipak, ovakva potvrda pruža

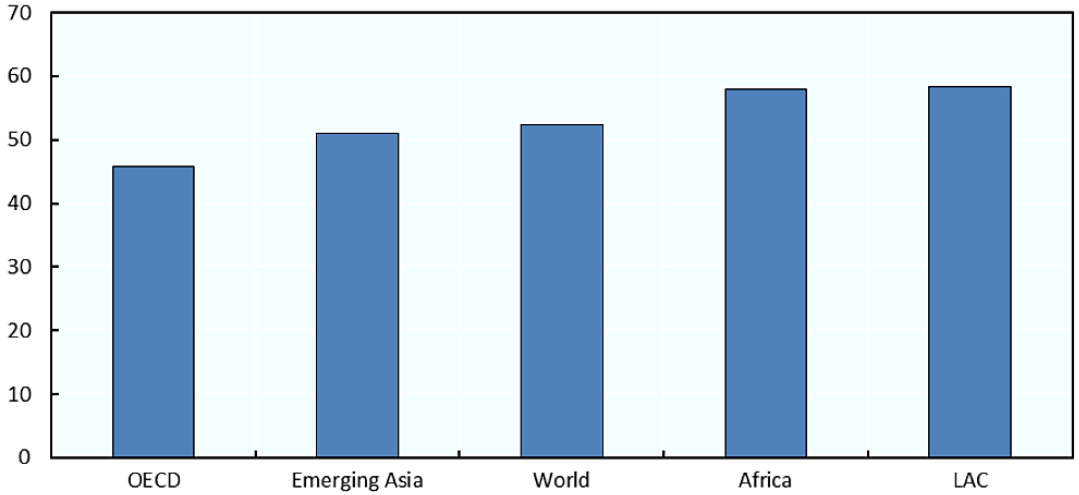
[42] Olate, C. et al. (2019) *What is driving tax morale?* Public Consultation Document. OECD, str. 15

povjerenje za korištenje takvih čimbenika u izradi profila poreznih obveznika i omogućava bolje usmjeravanje napora za povećanje usklađenosti.[43]

Porezni moral u poduzećima ima sličnosti i razlike s poreznim moralom pojedinaca. Budući da odluke u tvrtkama donose pojedinci, neki se od čimbenika koji utječu na te ljude mogu preliti i na tvrtke, posebno za male tvrtke. Čimbenici uključuju korupciju, kulturne norme i vrijednosti. Ostali čimbenici određeni korporativnim ponašanjem tvrtke mogu također utjecati na njihov porezni moral. Oni uključuju sklonost riziku, učinke poreznih savjetnika, reputaciju odbora, strukturu tvrtke, veličinu tvrtke, troškove usklađivanja s propisima i poreznu složenost.[44]

Procjene poreznog morala među poduzećima (kao i kod pojedinaca) razlikuju se u različitim regijama i zemljama, a gospodarstva u razvoju pokazuju najniže razine. Ne postoji jednostavan način mjerenja poreznog morala. Jedna od najčešće korištenih metoda je udio prodaje skrivene od poreznih vlasti. Koristeći ovu mjeru, zemlje članice OECD-a u prosjeku predstavljaju najviše razine poreznog morala s manje od 46% formalnih poduzeća (koja imaju preko pet zaposlenih) koje ne prijavljuju svu prodaju u porezne svrhe. U regijama u nastajanju, brojke su relativno veće, posebno za Afriku i LAK (Latinska Amerika i karipske zemlje), gdje gotovo 60% poduzeća ne prijavljuje svu prodaju radi smanjenja poreza.[45]

Grafikon 4. Poduzeća koja ne prijavljuju sav prihod za porezne potrebe (u postotku)



Izvor: OECD (2019)

[43] Olate, C. et al. (2019) *What is driving tax morale?* Public Consultation Document. OECD, str. 15

[44] Olate, C. et al. (2019) *What is driving tax morale?* Public Consultation Document. OECD, str. 31

[45] Olate, C. et al. (2019) *What is driving tax morale?* Public Consultation Document. OECD, str. 32

Obzirom da poduzeća čine tako važan segment za porezna tijela, postoji potreba za više konceptualnog i empirijskog rada koji je usredotočen na čimbenike ponašanja poduzeća pri poreznoj evaziji. Nedostatak podataka i dalje je glavni izazov za produbljivanje analize poreznog morala na poslovanje. Nekoliko empirijskih radova koji su se fokusirali na porezni moral poslovanja koristili su Europsku banku za obnovu i razvoj (EBRD) i Anketu o poslovnom okruženju i poslovnom okruženju Svjetske banke (BEEPS) na temelju pitanja povezanog s postotkom ukupne prodaje prijavljene za porezne svrhe tvrtke. Od 2014., međutim, to pitanje više nije uključeno u istraživanje, ograničavajući mogućnosti za nastavak analize poreznog morala poduzeća ovom metodologijom.

Pokušaji objašnjenja utaje poreza služili su se teorijskim, empirijskim i eksperimentalnim metodama.

Osnovni teorijski model koji se koristi u gotovo svim istraživanjima porezne usklađenosti započinje modelom ekonomije kriminala, kojeg su Allingham i Sandmo prvi primijenili na poreznu disciplinu. Ovakav ekonomski pristup kriminalu daje tvrdi da porezna disciplina ovisi o provedbi zakona. U ovom radu je taj pristup detaljnije opisan u poglavlju 3.1. Iako je navedeni model zbog svoje jednostavnosti lako primjenjiv, mnogi potencijalno relevantni čimbenici su izostavljeni. Čini se da na odluku o usklađenosti utječu razmatranja koja nisu obuhvaćena osnovnim pristupom ekonomičnosti kriminala. Razna ograničenja navela su stručnjake da prošire osnovni model, u potrazi za drugim faktorima koji možda bolje objašnjavaju zašto ljudi plaćaju porez. Mnoga teorijska proširenja koja dodaju potreban realizam nastalu su u okviru osnovnog pristupa ekonomije kriminala, zadržavajući provedbu zakona kao glavni faktor koji motivira na poštivanje zakona.[46]

Ispunjavanje poreznih obveza je područje koje izgleda posebno podložno laboratorijskim eksperimentima, s obzirom na ograničenja i u teorijskom i u empirijskom pristupu. Teoretski modeli ne mogu u potpunosti uključiti, prikladno ili učinkovito mnogo faktora koji se smatraju relevantnim za pojedinačnu odluku o sukladnosti. U određenom smislu, teorija je i previše složena i previše jednostavna. Tek se u jednostavnijim modelima mogu stvoriti jasni analitički rezultati o utjecaju na sukladnost osnovnih parametara politike; kada su uvedene složenije dimenzije ponašanja pojedinca (uključujući proširenja ekonomije ponašanja), teorijski rezultati općenito postaju dvosmisleni, čak i neizrecivi. Paradoksalno je da su teorijski modeli

[46] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 7

individualnog izbora također previše jednostavni. Brojni su faktori koji utječu na odluke izvješćivanja pojedinaca, ali teorijski modeli mogu uključiti samo nekoliko. Empirijske studije o ispunjavanju poreznih obveza opterećene su nepostojanjem pouzdanih informacija o pojedinačnim odlukama o usklađenosti, a teško je kontrolirati u ekonometrijskom radu zbog mnogih faktora koji utječu na odluku o usklađenosti.[47]

Suprotno tome, eksperimentalne metode omogućuju uvođenje mnogih faktora uvedenih u teoretske postavke. Laboratorijske metode ispitale su širok raspon faktora u odluci o usklađenosti, čimbenike koji se nisu dokazali pogodnim ni za teorijske analize ni za empirijske analize. Očigledna su ograničenja eksperimentalnih metoda, međutim, s obzirom na slabosti drugih metodologija, postoje neki uvjerljivi razlozi za uporabu eksperimenata.[48]

Mnogo je razloga za oprez u korištenju i tumačenju eksperimentalne ekonomije. Uobičajena kritika eksperimentalne ekonomije je da tipično korišteni subjekti ne moraju biti reprezentativni za porezne obveznike. Međutim, sada ima puno dokaza da su eksperimentalni odgovori subjekata rijetko različiti od odgovora drugih grupa. Također nema razloga vjerovati da se kognitivni procesi subjekata razlikuju od onih "pravih" ljudi. Srodna i općenita zabrinutost zbog tematskog skupa je da se ispitanici odlučuju na dobrovoljno sudjelovanje i na taj način uvode potencijalnu pristranost. Međutim, sudionici gotovo bilo koje studije - laboratorijski eksperimenti, kontrolirane terenske studije, ankete i slično - uvijek su dobrovoljci, pa je malo vjerojatno da su laboratorijski eksperimenti neizmjerno pogođeni u odnosu na druge pristupe.[49]

Još jedna uobičajena kritika je da u eksperimentima nije moguće kontrolirati mnoge relevantne čimbenike. Međutim, ako se ne može kontrolirati takve faktore u eksperimentu u kojem izvođač uspostavlja institucije, pravila i strukturu nagrađivanja, onda se ne može nadati kontroli tih faktora u prirodnom svijetu.[50]

---

[47] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 16-20

[48] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 16-20

[49] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 16-20

[50] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 16-20

Moguće je i da ispitanici mogu izmijeniti svoje ponašanje samo zato što znaju da sudjeluju u eksperimentu. Konkretno, laboratorijsko okruženje ne može obuhvatiti katastrofalne gubitke poput zatvora, a ne može obuhvatiti ni društvenu stigmu za koju neka istraživanja smatraju da je važan čimbenik u izvještavanju o poreznim obveznicima. Drugim riječima, postoje legitimne zabrinutosti u vezi s "vanjskom valjanošću" eksperimentalnih studija poštivanja poreza; to jest, primjenjuju li se rezultati u laboratoriji šire na "svijet koji se odvija prirodno"? Naravno, ovo je pitanje s kojim se mora suočiti svaka studija utemeljena na podacima, a na nju nije moguće odgovoriti općenito, već se mora riješiti u svakom konkretnom slučaju.[51]

U ovom poglavlju su navedeni brojni čimbenici koji se navode kao čimbenici ponašanja poreznih obveznika pro poreznoj evaziji. Kao što je već navedeno, broj tih čimbenika nije malen. Nemoguće je da jedan model pokrije sve čimbenike, pa se uobičajeno, modeli koncentriraju na čimbenike za koje se vjeruje da imaju najviše utjecaja na razinu usklađenosti poreznih obveza. Literatura ukazuje na to da se čimbenici koji utječu na ponašanje poreznih obveznika često grupiraju u dva do pet modela**.**

Tablica 1. Uzroci sive ekonomije prema pojedinim autorima

UZROCI	AUTORI
politička represija, neadekvatan pravi sustav, institucionalne slabosti, administrativna kontrola i diskrecijsko odlučivanje u gospodarstvu, visoko porezno opterećenje, makroekonomska nestabilnost i kultura neplaćanja	Kauffman i Kaliberda (1996), North (1997), Vehovec (2002)
nefunkcioniranje vlasničkih prava, visok poduzetnički rizik i visoki transakcijski troškovi	North (1997), Vehovec (2002)
legislativne i regulativne promjene širokih razmjera, visoka distribucija državnog bogatstva, nepostojanje ili nedjelotvornost institucija javne kontrole	World Bank (2002)
nedostatak demokratskih, gospodarskih i regulativnih institucija, nepostojanje iskustva plaćanja poreza, diskrecijska prava javnih službenika, rastrošnost države	Bejaković (2002)
(ne)povjerenje u vladu	Uslaner (2004), Štulhofer (1999), Štulhofer i Rimac (2002)

Izvor: Šimović (2007)

[51] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 16-20

Određena skupina autora odlučila je razvrstati uroke porezne evazije u tri skupine sukladno njihovim zajedničkim obilježjima. Prvu skupinu čini problematika institucionalne infrastrukture, u koju ujedno ulazi najveći broj uzroka: stupanj demokracije, institucionalne slabosti, učinkovitost i brojnost administracije, diskrecijska prava državnih službenika, povjerenje u vladajuću strukturu države, korupcija. Druga skupina čimbenika se odnosi na pravni sustav: učinkovitost pravnog sustava (jasne i precizne zakonske odredbe, učinkovitost sustava sankcija, zakonske praznine, primijenjeni porezni stil ili modalitet oporezivanja, nepostojeći ili neučinkoviti nadzor poreznih obveznika, velik broj zakona ili stalne promjene zakona koji reguliraju poreznu materiju). Treću skupinu čine društveno-ekonomski uzroci: svrha trošenja ubranih poreza, moral poreznih obveznika (kultura neplaćanja), makroekonomska stabilnost države, redistribucija nacionalnog bogatstva, visina poreznog opterećenja, pravedna raspodjela poreznog tereta.[52]

U ovom radu je prihvaćena podjela na pet skupina čimbenika (koju su primjenjivali Fjeldstad i suradnici (2012) te Ali, i sur. (2013)): ekonomski model zastrašivanja; socijalna psihologija, fiskalna razmjena, usporedni tretman, politička legitimnost i povjerenje u vladu. [53] U nastavku je objašnjena svaka skupina čimbenika.

3.1. Ekonomski model zastrašivanja

Osnovni teorijski model koji se koristi u gotovo svim istraživanjima porezne usklađenosti započinje modelom ekonomije kriminala, kojeg su Allingham i Sandmo prvi primijenili na poreznu disciplinu. Ovdje se smatra da racionalni pojedinac maksimizira očekivanu korisnost kockanja s poreznom evazijom, odmjeravajući prednost uspješnog varanja i rizičnu stranu otkrivanja i kažnjavanja, a pojedinac plaća porez jer se boji da će biti otkriven i kažnjen ako ne prijavi sav prihod.[54]

Prema klasičnom modelu porezne evazije odluka o poreznoj prijavi je neizvjesna odluka. Porezni obveznik može birati između dvije glavne strategije: može prijaviti svoj stvarni dohodak ili može prijaviti manje od stvarnog dohotka. Ako odabere drugu strategiju, njegova

[52] Šimović, J., Rogić Lugarić, T., i Cindori, S. (2007) Utaja poreza u Republici Hrvatskoj i mjere za njezino sprječavanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 14(2), str. 599

[53] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 35

[54] Allingham, M.G., Sandmo, A. (1972) Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics* 1, str. 324

isplata ovisit će o tome hoće li ga istražiti porezna uprava ili ne. Ako neće, očito je bolji nego u prvoj strategiji. Ako hoće, gori je. Ekonomsko zastrašivanje ili prisila u fokusu klasičnog modela porezne evazije, koji pretpostavlja da na ponašanje poreznih obveznika utječu čimbenici poput porezne stope koja, s jedne strane, određuje koristi od utaje te vjerojatnost otkrivanja i kazne za prijevaru, koji s druge strane, određuju troškove. Problem je, dakle, racionalno odlučivanje u nesigurnosti, pri čemu se porezna evazija isplati u vidu nižih poreza ili podliježe sankcijama. Može se izvesti zaključak da će pri većoj mogućnosti otkrivanja i strožim kaznama malo ljudi izbjeći porez. Suprotno tome, pri maloj vjerojatnosti revizije i niskim kaznama, porezna evazija je očekivana. U skladu s navedenim, model predviđa značajno neudovoljavanje poreznoj obvezi.[55]

Model ekonomskog zastrašivanja u svom osnovnom obliku promatra pojedinog poreznog obveznika kao racionalnog ekonomskog pojedinca koji procjenjuje troškove (određene vjerojatnošću otkrivanja i kaznom za prijevaru) i koristi (određene poreznom stopom) od evazije poreza i tako odlučuje da ne plaća, ako korist od neusklađenosti nadmašuje troškove. Na temelju ove pretpostavke model zagovara strožu reviziju i teške kazne za prekršitelje kao osnovu za utjecaj na smanjenje nepoštivanja.[56]

Model ekonomskog zastrašivanja tijekom godina prošao je niz modifikacija i proširenja i još uvijek ima značaj u većini studija o poreznoj disciplini poreznih obveznika. Međutim, također nailazi na brojne kritike. Model, primjerice, pretpostavlja se da svi ljudi reagiraju na promjenu bilo koje varijable na identičan i predvidljiv način; da svi porezni obveznici imaju potpuno znanje o vjerojatnosti revizije; te da svi porezni obveznici imaju istu razinu preferencija prema riziku. Osnovna kritika jest da, usprkos postojanju i korištenju revizije i kazni (koje su ključne komponente modela zastrašivanja), porezna evazija i dalje predstavlja značajnu prijetnju gospodarstvu.[57]

---

[55] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance*. ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str.8

[56] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance*. ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str.8

[57] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance*. ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str.8

Osim toga, iako se porezna disciplina značajno razlikuje u zemljama i često je prilično niska, poštivanje zakona rijetko pada na razinu koju predviđa standardna ekonomska teorija usklađenosti. Čak i u zemljama s najmanjom poreznom disciplinom utaja rijetko raste na razine predviđene čisto ekonomskom analizom, a zapravo je često značajan broj pojedinaca koji plaćaju (većinu) svojih poreza cijelo (ili većinu) vremena, bez obzira na financijske poticaje s kojima se suočavaju iz izvršnog režima. Odnosno, postoje ljudi koji nikada ne utaje porez, čak i kad je vjerojatnost otkrivanja jednaka nuli.[58]

Nadalje, postotak pojedinačnih prijava poreza koji su podvrgnuti temeljitoj poreznoj reviziji u većini je zemalja prilično mali, gotovo uvijek manje od 1 posto svih prijava.[59] Slično tome, kazna za lažnu prijavu rijetko prelazi više od iznosa neplaćenog poreza, a te se kazne rijetko izriču; kazne za poreznu evaziju još su manje. Također, prema OECD-u su aktivnosti zastrašivanja (veliki revizijski ispravci i novčane kazne) zapravo poticale porezne obveznike da se ponašaju nesukladnom poreznim zakonima.[60]

Osim već spomenutoga, modelu se također zamjera što zaključuje da pojedinac plaća porez samo zbog ekonomskih posljedica otkrivanja i kažnjavanja. Naime, ne razmatraju se ostali čimbenici ponašanja poput stavova, shvaćanja i moralnih prosudbi; zanemaruje se prisutnost kodeksa ponašanja, kao što su moralna i etička ograničenja koja mogu sprječavati ljude da varaju; i zanemaruje se važnost da se porezno poštivanje odvija u društvenom kontekstu.[61]

U stvarnosti su empirijski podaci pokazali da je ponegdje toliko visoka razina udovoljavanja poreznoj obvezi što ne bi mogla izazvati i najviša razina revizije, kazni i odbojnosti prema riziku. Izgleda nevjerojatno da samo vladine aktivnosti provođenja zakona mogu objasniti ove razine usklađenosti; osnovni model sigurno nije u stanju objasniti ovo ponašanje.[62]

---

[58] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies,* Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 9-10

[59] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University. Str. 8-9

[60] OECD. (2010): *Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour*. OECD, Centre for Tax Policy and Administration: Paris., str. 5

[61] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance*. ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str.8

[62] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 36

Nalazi OECD-ovih istraživanja pokazuju da komunikacija igra kritičnu ulogu u načinu na koji porezni obveznici doživljavaju strategiju zastrašivanja. Nije dovoljno samo dostaviti poruku da su otkriveni neusklađeni porezni obveznici; javnost također mora biti uvjerena da je većina poreznih obveznika poštena, jer to potiče snažnu socijalnu normu daljnjeg poštivanja poreznih zakona. Inače, komunikacija zastrašivanja može stvoriti dojam da je nepoštivanje norma i tako riskira promociju daljnjeg nepoštivanja poreznih zakona.[63]

Određene kritike su navele na priključivanje istraživanju ponašanja kod poreznih obveznika stručnjake iz raznih područja, posebno bihevioralnih, a potom i do razvoja raznih čimbenika koji utječu na ponašanje poreznih obveznika.[64]

Usprkos tome, teorijska načela ekonomskog zastrašivanja široko su usvojena od strane poreznih uprava prilikom razvoja strategija provedbe koje se uglavnom oslanjaju na kazne i strah od otkrivanja. I dalje postoje dokazi koji podržavaju važnost strategija zastrašivanja za rješavanje neusklađenosti. Na primjer, ako kod poreznog obveznika koji pomišlja o poreznoj evaziji postoji strah da će biti uhvaćen ili otkriven, ponekad će ekonomski model zastrašivanja biti učinkovita strategija za izazivanje ispravnog ponašanja. U skladu s navedenim, sugerira se da model ekonomskog zastrašivanja ima određenu važnost za ponašanje poreznih obveznika, ali da postoje i drugi čimbenici koje treba uzeti u obzir. Neki od njih uključeni su u model socijalne psihologije koji je detaljnije opisan u nastavku.[65]

3.2. Socijalna psihologija

Nadalje se osnovni model proširivao uvođenjem nekih aspekata ponašanja koje društvene znanosti razmatraju. Mnogi od njih mogu se raspravljati unutar "bihevioralne ekonomije", definirane kao pristup koji koristi metode i dokaze iz drugih društvenih znanosti (posebno psihologije) kako bi se objasnila analiza odlučivanja pojedinaca i skupina. Temeljna motivacija za uvođenje uvida u ponašanje u ekonomiju je nezadovoljstvo standardnim ekonomskim

[63] OECD. (2010): *Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour*. OECD, Centre for Tax Policy and Administration: Paris.

[64] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance*. ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str.8

[65] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance*. ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str.8

pristupom analiziranja ponašanja pojedinca. Naime, pojedinci nisu uvijek racionalni, orijentirani prema rezultatima, pod samokontrolom, sebični i egoistični potrošači kao u većem dijelu klasične teorije. Bihevioralna ekonomija koristi ova takozvana „odstupanja“ od standardnih pretpostavki kao polazište za razvijanje formalnih, ali i realnijih teorija ponašanja pojedinca. Te se teorije sada korisno primjenjuju kod utaje poreza.[66]

Jedan pravac bihevioralne ekonomije uglavnom se bavi ponašanjem pojedinca i na ove pojedinačne izbore primjenjuje različite formalizacije „teorije neočekivanih korisnosti”. Drugi smjer bihevioralne ekonomije više je usmjeren na grupno ponašanje koje sam klasificirao kao sklop „teorije društvenih interakcija“.[67]

Postoji mnogo dokaza da se pojedinci suočavaju s ograničenjima njihove sposobnosti procjene ("ograničena racionalnost"); oni sustavno pogrešno uočavaju ili uopće ne percipiraju stvarne troškove radnji; suočavaju se s ograničenjima u vezi s njihovom „samokontrolom“; na njih utječu načini na koji se izbor definira; na njih utječe socijalni kontekst u kojem i proces na kojem se donose odluke; a motivirani su ne samo koristoljubljem, već i grupnim pojmovima poput društvenih normi, društvenih običaja, poštenja, povjerenja, reciprociteta, poreznog morala, pa čak i patriotizma, kao i pojedinačnim predodžbama o krivici, sramoti, moralu, altruizmu i sl. ili otuđenje.[68]

Socijalna psihologija objašnjava ponašanje poreznih obveznika na temelju teorije razumnog djelovanja prema kojoj pojedinci oblikuju svoje ponašanje dviju osnovnih odrednica – osobnih čimbenika i društvenih čimbenika. Obično se još nazivaju osobnim normama, odnosno socijalnim normama, i postali su žarište studija zasnovanih na teorijama socijalne psihologije. Neki su autori posebno uočili da određene varijable kao što su stigma, ugled i društvene norme imaju velik utjecaj na odluka poreznih obveznika hoće li uredno plaćati poreza.[69]

---

[66] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies,* Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 11

[67] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies,* Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 12

[68] Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies,* Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University, str. 11-12

[69] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. Sains Humanika 2:3, str. 36.

Osobni čimbenici ili osobne norme definirane su kao duboko ukorijenjena uvjerenja o tome što čovjek treba ili ne treba činiti. Sintagma „duboko ukorijenjena“ koristi se jer se osobne norme uglavnom teško mijenjaju i javna politika nema gotovo nikakav utjecaj na njih jer bi takav proces utjecaj na društvo trajao predugo. Osobne norme su, u biti, odraz vrijednosti poreznih obveznika, njihova porezna etika koje se pridržavaju, porezni mentalitet i porezni moral; što sve zajedno utječe na obveznikov stav prema porezima, odnosno prema poštivanju zakona. Porezna evazija je nezakonit čin pa su, kako je i očekivano, neka istraživanja dokazala osjećaje koje takav čin izaziva kod ljudi. Primjerice, prema određenim autorima, porezna evazija izaziva osjećaj anksioznosti, krivnje ili negativnog samopouzdanja kod poreznih obveznika, dok su neki čak došli do zaključka da (unutarnji) strah od osjećaja krivnje, zajedno s rizikom socijalne stigmatizacije, ima veći preventivni učinak kod porezne evazije od takvih vanjskih čimbenika kao što su rizik otkrivanja i kazna.[70]

S druge strane, postoje i društveni čimbenici koji su potvrda pretpostavke da se udovoljavanje poreznoj obvezi odvija unutar društvenog kruženja i da u konačnici postojanje društvenih normi utječe na ponašanje u skladu s poštivanjem zakona. Moglo bi se reći da socijalna norma predstavlja obrazac ponašanja koji je u većini društva odobren ili neodobren, odnosno neprihvaćen od strane društva. Ovaj faktor sugerira da će pojedinac prijavljivati porez sve dok vjeruje da je dobra porezna disciplina socijalna norma; obrnuto, ako loša porezna disciplina postaje rasprostranjena, tada društvena norma porezne discipline nestaje. Utjecaj socijalnih normi na ponašanje poreznih obveznika može se uočiti u svakodnevnoj komunikaciji. Nije rijetkost da ljudi razgovaraju o porezima s prijateljima, članovima obitelji ili s kolegama na poslu. Ako se pojedinac uvjeri da mnogi ljude u skupinama društva njemu osobno važnim izbjegavaju porez, njegova volja za prijavu poreza u skladu sa zakonom bit će slabija; isto kao što će ga, njemu osobno referentne skupine društva koje poštuju porezne zakone, potaknuti na uredno udovoljavanje poreznoj obvezi. Stoga, je razumno za pretpostaviti da na ljudsko ponašanje u području oporezivanja utječu socijalne interakcije u velikoj mjeri kao i drugi oblici ponašanja. Međutim, društveni odnosi mogu također pomoći odvraćanju pojedinaca od evazije u strahu od potencijalnih socijalnih sankcija u slučaju da moguća porezna prijevara bude razotkrivena i javno izložena. Teorijska istraživanja o masovnoj reakciji u ekonomskim

[70] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 36

situacijama također pokazuju da društveni čimbenici mogu utjecati na poštivanje zakona, a posebno procijenjena mogućnost razotkrivanja.[71]

Prema nekim autorima, jedno od najkonzistentnijih otkrića o stavovima i ponašanju poreznih obveznika jest da oni koji uredno plaćaju poreze vjeruju da se njihovi vršnjaci i prijatelji (i porezni obveznici općenito) pridržavaju zakona, dok oni koji utaje porez vjeruju da i drugi varaju. Dokazi ukazuju da percepcija o iskrenosti drugih može utjecati na ponašanje kod poreznih prijava. [72]

3.3. Fiskalna razmjena

Potaknuta modelima ekonomskog zastrašivanja i socijalne psihologije razvila se teorija fiskalne razmjene kao još jedna teorija koja nastoji objasniti ponašanje poreznih obveznika koji izbjegavaju porez. Teorija fiskalne razmjene sugerira da prisutnost državne potrošnje poslužiti kao motivirajući čimbenik za poštivanje poreznih obveza. Prijedlog je dobro ukorijenjen u ekonomiji i politologiji. Na primjer, neki autori tvrde da se porezna disciplina povećava s (percepcijom) dostupnosti javnih dobara i usluga. Predlažu da vlade mogu povećati poštivanje poreznih zakona pružanjem dobara i usluga koju građani preferiraju na učinkovitiji i pristupačniji način ili učinkovitije naglašavajući da su porezi potrebni za pružanje javnih dobara i usluga.[73] Dakle, porezni obveznici će biti spremniji podmirivati porezne obveze kada su zadovoljni pružanjem usluga od države, čak i ako se izostavi mogućnost otkrivanja i kažnjavanja. Suprotno tome, vjerojatno će i manje podmirivati svoje porezne obveze kada su nezadovoljni pružanjem usluga od vlade ili čak kada im ne odgovara na koji način se upravlja njihovim poreznim davanjima.[74]

U skladu s navedenim, glavna briga poreznih obveznika je ono što dobivaju izravno u zamjenu za plaćene poreze u obliku javnih usluga (*quid pro quo*). Prema tome, oporezivanje i pružanje

[71] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 36

[72] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance*. ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str. 11

[73] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance*. ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str. 9

[74] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 36-37

javnih dobara i usluga tumače se kao ugovorni odnosi između poreznih obveznika i vlade. Pojedinci mogu plaćati porez jer smatraju da su njihove isplate potrebne kako bi se pomoglo u financiranju robe i usluga, a i da bi druge potakli na doprinos. Stoga se može reći da porezni obveznici razmjenjuju kupovnu moć na tržištu u zamjenu za vladine usluge. Postojanje pozitivnih koristi od plaćanja poreza može povećati vjerojatnost da će se porezni obveznici pridržavati obveze svojevoljno, bez izravne prisile. Određeni autori ovo nazivaju kvazi-dobrovoljnim poštivanjem, jer je poštivanje poreznih zakona motivirano spremnošću za suradnju, ali u stvarnosti također potpomognuto prisilom. To također znači da je udovoljavanje poreznoj obvezi uvijek uvjetno. To će varirati s obzirom na to da vlade variraju u njihovom učinku, poštenju, pažnji prema propisima i drugim odrednicama pouzdanosti vlade. Bez materijalne koristi, udovoljavanje poreznoj obvezi postaje manje sigurno. Nameće se pitanje kako porezni obveznici uopće mogu procijeniti točnu vrijednost onoga što dobivaju od vlade u zamjenu za plaćeni porez. Stručnjaci daju odgovor da u biti svoju trgovinu s vladom temelje na općim dojmovima i stavovima koji se tiču njihovih vlastitih i tuđih uvjeta trgovine. Stoga, ako porezni obveznik porezni sustav smatra nepravednim, porezna evazija može se barem dijelom smatrati pokušajem poreznog obveznika da prilagodi svoje uvjete trgovine s vladom.[75]

Glavna razlika ovog pristupa objašnjenju ponašanja poreznih obveznika jest da je pregovaranje o porezima ključno za izgradnju odnosa odgovornosti države i društva temeljenih na međusobnim pravima i obvezama, a ne na pokroviteljstvu i prisili. Riječ je u osnovi o poticanju dobrog upravljanja državom kao odgovora na zahtjeve građana. Može se stvoriti pozitivni uzročno-posljedični odnos, pri čemu generiranje državnih poreznih prihoda dovodi do poboljšanog pružanja usluga, što zauzvrat povećava spremnost građana da plaćaju porez.[76]

Određena istraživanja sugeriraju da je pregovaranje o porezima između vlade i obveznika uspješnije kada:[77]

1. različiti porezni obveznici smatraju da imaju zajedničke interese, te će stoga težiti širokom poreznom pregovaranju nego ispunjavanju vlastitih specifičnijim zahtjevima;

[75] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 36-37

[76] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 36-37

[77] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance*. ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str. 10

2. postoji visok stupanj međusobnog povjerenja među poreznim obveznicima;
3. porezni obveznici su politički dobro organizirani i stoga imaju snagu i jedinstvo da konstruktivno pregovaraju s vladom;
4. razina svijesti i obrazovanja je visoka tako da potiče politički angažman;
5. poveznice između oporezivanja i izdataka relativno su jasne poreznim obveznicima;
6. kvazi-dobrovoljno poštivanje zakona je relativno važno, pa pruža snažnije poticaje vladama da traže poreznu obvezu i
7. postoji minimalna razina povjerenja između poreznih obveznika i vlade kako bi se olakšalo pregovaranje.

Teorija fiskalne razmjene privukla je mnogo pozornosti i teoretski je utvrđena. Empirijski dokazi koji podržavaju teoriju su, međutim, dvosmisleni. Neki stručnjaci su uspjeli pronaći statistički značajan i pozitivan odnos između poreznih prihoda i vladinih rashoda za socijalnu skrb u analizi unutar zemlje. S druge strane, u određenim istraživanjima nije dokazana značajna povezanost između fiskalne razmjene (mjerene zadovoljstvom javnim uslugama) i porezne discipline.[78] No, treba uzeti u obzir da je takva modelirana interakcija građanina i države pojednostavljena. Koncepciji oporezivanja kao tržišne razmjene između dva aktera u javnoj sferi nedostaje važan aspekt - kako građanin gleda na sugrađane.

Bello i Danjuma napominju da postoje dokazi iz empirijskih, eksperimentalnih i simulacijskih istraživanja, koji ukazuju na činjenicu da na usklađenost utječe postupak kolektivnog odlučivanja. To je posebno prisutno u demokratskim zemljama, za koje se pretpostavlja da su porezni obveznici sposobni pregovarati o poreznom ugovoru s vladom, budući da mogu nadzirati i kontrolirati političare i sudjelovati u sastavljanju pravila (u poreznim pitanjima) putem referenduma i inicijativa.[79]

Prema OECD-u, „..porezni moral općenito je viši u zemljama koje više oporezuju. Iako među državama postoje značajne razlike, opći je obrazac da zemlje s visokim omjerima poreza u odnosu na bruto domaći proizvod (BDP) imaju veći porezni moral. To može ukazivati na kružni ciklus između učinkovitog rezultata vlade, višeg poreznog morala i dobrovoljnog poštivanja

[78] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance.* ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str. 10

[79] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 37

poreza (kao i učinkovite provedbe zakon); ili dokaz fiskalnog ugovora između poreznih obveznika i države."[80]

Grafikon 5. Fiskalna razmjena



Izvor: Autor prema OECD-ovim podacima

3.4. Usporedni tretman

Učestalo je mišljenje da se ljudi pridržavaju zakona ako zakonodavni sustav smatraju pravednim. Upravo se na toj premisi temelji model usporednog tretmana prema kojemu će osobe vjerojatnije pokazati veće udovoljavanje poreznoj obvezi kada čitav porezni sustav smatraju pravednim. Također vrijedi i obrnuto: ako porezni obveznici uoče da u zajednici prevladava porezna evazija, čin postupno postaje norma i posljedično smanjuje njihovu unutarnju motivaciju za doprinos društvu. Porezni obveznici će ocijeniti porezni sustava pravednim ne samo prema njihovom viđenju postupanja poreznih vlasti s pojedinačnim poreznim obveznicima, već i prema usporedbi s drugim pojedincima, odnosno s njihovim poreznim opterećenjem, kao i s ponašanjem koje uočavaju kod drugih pojedinaca pri podmirenju poreznih obveza. Zabilježeno je da se stopa usklađenosti s poreznim zakonima povećava kada pojedinac opazi da je njegovo porezno opterećenje približno jednaka poreznom teretu drugih, baš kao što se opaža da je porezna evazija povećana kada ljudi postanu svjesni

[80] Olate, C. et al. (2019) *What is driving tax morale?* Public Consultation Document. OECD, str. 7

da su njihova porezna opterećenja veća od onih ostalih u istoj skupini. Udovoljavanje poreznoj obvezi se također povećava kada pojedinci vjeruju da i drugi ljudi plaćaju porez.[81]

OECD identificira tri vrste (nivoa) pravičnosti u oporezivanju: pravednost distribucije, koja se odnosi na percepciju poreznih obveznika da vlada djeluje kao dobar čuvar i mudar trošak poreznih prihoda; proceduralna pravičnost, koja se odnosi na percepciju da se porezna tijela strogo pridržavaju utvrđenih postupaka i poštena su u radu s poreznim obveznicima; i povratnu pravičnost, koja se odnosi na percepciju da su porezna tijela poštena u primjeni kazni kada su prekršeni porezni propisi ili norme. Iako se pravičnost distribucije više bavi razmjenom pravednosti između vlade i poreznih obveznika, te se stoga može povezati s teorijom fiskalne razmjene, proceduralna i povratna pravičnost su relevantnija za pitanja usporednog tretmana i na njih mogu utjecati porezne uprave, naglašavanjem pravičnosti i transparentnosti u postupanju s poreznim pitanjima.[82]

Važnost pravednosti i pravičnosti u oporezivanju je u tome što zapravo nije važno da li ishod favorizira pojedinog poreznog obveznika ili ne. Većina poreznih obveznika još uvijek percipira porezno tijelo kao pošteno i pravedno, čak i ako je postupalo protiv njih, ali na dobar način. To, naravno, rezultira sa manje pritužbi na odluku vlasti (OECD, 2010). Pravednost i pravičnost u poreznim pitanjima također izgrađuju međusobno povjerenje i suradnju između poreznih tijela i poreznih obveznika, što naknadno poboljšava dobrovoljno poštivanje zakona.[83]

3.5. Politički legitimitet i povjerenje u vladu

Legitimnost bi se mogla opisati kao povjerenje u vlast, institucije i društveno uređenje da su primjereni, pravični, pravedni i da rade za opće dobro. Prema teoriji političke legitimnosti, poštivanje poreza jest rezultat pozitivnog mnijenja o vjerodostojnosti vlade, a posebno porezne uprave.[84]

---

[81] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 37

[82] OECD. (2010): *Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour*. OECD, Centre for Tax Policy and Administration: Paris.

[83] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 37

[84] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance.* ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str. 12

Treba spomenuti i pitanja nacionalnog ponosa i političke pripadnosti koja su usko povezana s političkim legitimitetom. Dio literature indicira da skupna identifikacija koja proizlazi iz nacionalnog ponosa potiče suradničko ponašanje u zajednici i spremnost na plaćanje poreza.[85] Na primjer, Brathwaiteova anketa s australskim građanima je pokazala da su promjenjive osobne vrijednosti bile utjecajnije kada su ispitanici manje identificirani kao Australci, dok je percepcija proceduralne i distributivne pravde bila pozitivnije povezana s usklađenošću kad su se ispitanici snažno identificirali kao Australci. Druga dva oblika poštivanja nisu bila povezana sa pitanjima pravednosti već s razmatranjima osobnog interesa. Dakle, društveni identitet ne samo da može utjecati na to je li ljudi zabrinut za pravdu ili ne, već bi se kvaliteta određenog ponašanja mogla ublažiti da li će se oni koristiti kao odgovor na uočenu nepravednost. Nadalje, identifikacija s vladajućom vladinom političkom strankom i njezinim načinom provođenja politike također može utjecati na poštivanje poreza. Pa tako ako pojedinac favorizira trenutnu vladajuću stranku, vjerojatnije je da će uredno podmirivati svoje porezne obveze jer vjeruje da je vlada pouzdana, učinkovita i pravedna. S druge strane, ako osoba zagovara oporbu, mogla bi biti sklonija izbjegavanju poreza jer smatra da vlada nije na njenoj strani.[86]

Dakle, prema ovo teoriji, što više građana vjeruje u svoje vladine i socijalne institucije, to je vjerojatnije da će se dobrovoljno pridržavati odluka i pravila koja su postavile takve vlade i institucije, a to utječe na odluke o poštivanju poreza. Dokaz takvim tvrdnjama u kojima vlada nastoji raditi za opće dobro nalazi se u radovima poput *Pregleda modela/teorija koje objašnjavaju porezno ponašanje* koji su na temelju studije o razlikama između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju utvrdili da je usklađenost s porezom najveća u zemljama s visokom kontrolom korupcije i manjom birokracijom. Stručnjaci zaključuju da će vlade biti učinkovitije pri sprječavanju izbjegavanja poreza ako povećaju svoj ugled i vjerodostojnost, odnosno legitimitet, jer time će steći povjerenje poreznih obveznika.[87]

[85] Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance*. ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton, str. 12

[86] Braithwaite, V., (2003) *Taxing Democracy*. England: Ashgate Publishing Ltd., str. 115-118

[87] Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 37

Moglo bi se reći da OECD čimbenike iz pristupa usporednog tretmana i političkog legitimiteta zajedno svrstava u skupinu institucionalnih čimbenika za koje je dokazano da će vladine politike i postupanje vjerojatno imati značajan utjecaj na porezni moral:[88]

- pojedinci koji vjeruju da žive u meritokratskom društvu imaju znatno viši porezni moral;[89]
- oni koji vjeruju u svoju nacionalnu vladu iskazuju viši porezni moral od onih koji ne vjeruju;
- ljudi koji identificiraju fiskalnu preraspodjelu kao ključnu (tj. vlade trebaju oporezivati bogate kako bi omogućila podršku siromašnima) pokazuju viši porezni moral;
- oni koji demokraciju smatraju najboljim sustavom vlasti za svoju zemlju skloni su mišljenju da je varanje poreza neopravdano.

Zajednička nit svih ovih faktora je da učinak vlade i njezino reagiranje na potrebe građana pokreću porezni moral. Na povjerenje u vladu utječe učinkovitost vlade u ispunjenju svojih obećanja, dok se percipirana meritokracija oslanja na vlade koje pomažu u stvaranju društva gdje naporan rad rezultira uspjehom i gdje su mogućnosti dostupne svima.[90]

[88] Olate, C. et al. (2019) *What is driving tax morale?* Public Consultation Document. OECD, str. 16

[89] Meritokracija je oblik vlasti u kojem se administrativni i javni poslovi, odnosno svaka uloga koja zahtijeva društvenu odgovornost, dodjeljuje na temelju zasluga, a ne na temelju pripadnosti nekom lobiju, obitelji (nepotizam i klijentelizam u najširem smislu) ili ekonomskoj kasti (oligarhiji), sloju, partiji i sl.

[90] Olate, C. et al. (2019) *What is driving tax morale?* Public Consultation Document. OECD, str. 16

4. PREVENCIJA I KONTROLA POREZNE EVAZIJE

Svrha boljeg razumijevanja ponašanja poreznih obveznika jest mogućnost učinkovitog utjecanja na to ponašanje. Sva su porezna tijela općenito dužna postići što je moguće bolji rezultat porezne discipline (tj. maksimizirati opću razinu poštivanja poreznih zakona). U tu svrhu im je dodijeljena ograničena razina resursa, što znači da su potrebne pažljive odluke o tome kako i na koji način se ti resursi primjenjuju. Porezna tijela općenito imaju za cilj povećati razinu dobrovoljnog poštivanja zakona. Ovo je važno jer postoji razlika između provođenja poštivanja zakona i njegovanja dobrovoljnog pridržavanja. Utjecaj na ponašanje poreznih obveznika znači, dakle, povećanje spremnosti za poštovanje zakona i provođenje zakona ako je potrebno.

Ponašanje poreznog obveznika rezultat je njegovih osobnih normi i iskustava vezanih uz određeni kontekst. Kontekst je socijalno i ekonomsko okruženje i društvo općenito te uključuje aktivnosti poreznih tijela i interakcije s poreznim obveznicima. Promjena konteksta može promijeniti ponašanje kao i promijenjene norme ili iskustva. Prema tome, ako porezna tijela steknu više znanja o ponašanju u skladu s propisima i promijene svoje aktivnosti i ponašanje, to samo po sebi može dovesti do promjene u ponašanju poreznih obveznika. [91]

Porezno tijelo može izravno ili neizravno utjecati na ponašanje poreznih obveznika. Izravno kroz izravne intervencije usmjerene na određene skupine poreznih obveznika ili neizravno promjenom konteksta u kojem porezni obveznik posluje. Porezna uprava može promijeniti kontekst promjenom načina na koji djeluje sama ili utjecajem na kontekst preko drugih, na primjer ulaganjem u poboljšane odnose s trećim stranama, na primjer poreznim posrednicima, industrijskim udruženjima ili drugim državnim tijelima. Stoga, uspješne strategije utjecaja na ponašanje ovise o uvidu u specifične okolnosti poreznih obveznika.[92]

Dio uspješne strategije porezne uprave je stalno učenje o ponašanju. Stoga je važno imati uvid u to, na primjer, kako ekonomsko zastrašivanje djeluje, kada će djelovati, kada neće djelovati i kako se može poboljšati. Podjednako je važno imati znanje o učincima drugih vrsta tretmana i znanje koje nam može dati ideje za nove oblike tretmana. Važno je i dijeliti znanje između poreznih uprava i nastaviti provoditi istraživanje i proučavati dugoročne učinke intervencija.

[91] Braithwaite, V., (2003) *Taxing Democracy*. England: Ashgate Publishing Ltd., str. 115-118

[92] Vranko, A. (2016) Porezno planiranje i upravljanje rizicima iz nadležnosti Porezne uprave. *Financije, pravo i porezi*, 8/16, str. 58

Bolji načini mjerenja rezultata pružit će i više znanja o učincima tretmana i intervencija na ponašanje koje se mogu upotrijebiti za daljnje poboljšanje strategija sukladnosti. Znanje i razumijevanje ponašanja mogu se izravno pretvoriti u svakodnevne praktične operacije.

Iako ne postoji jednostavan odgovor kako najbolje utjecati na ponašanje poreznih obveznika, nalazi opisani u radu sugeriraju da porezna tijela usvoje strategiju koja kombinira i model zastrašivanja i normativni pristup. Pristup zastrašivanja treba koristiti za stvaranje i podržavanje društvenih normi - kako bi se pokazalo da društvo ne odobrava neusklađeno ponašanje. Dugoročno gledano, visoke razine usklađenosti postižu se ponajprije postavljanjem i jačanjem normi u korist usklađenosti. Ne samo da norme koje istraživači i prihodna tijela smatraju najučinkovitijim načinom utjecaja na ponašanje, one su i najmanje skupe.[93]

Pridržavanje poreznih zakon odnosi se na ljudsko ponašanje koje je složeno. To također znači da je složen zadatak utjecati na ponašanje. Pokretači ponašanja i kontekst povezani su na načine koje trenutno ne razumijemo u potpunosti.

Cilj ka promjenama u ponašanju poreznih obveznika vjerojatno će zahtijevati velike promjene u ponašanju poreznih tijela. Usredotočiti se na ponašanje u smislu usklađenosti znači da se učinkovitost poreznih tijela mora mjeriti u smislu ishoda i to stavlja više pozornosti na mjerenje ishoda (utjecaj na ponašanje) umjesto na mjerenje rezultata.

4.1. Kategorije strategija kontrole porezne evazije

Za sada postoji puno teoretskih, empirijskih i eksperimentalnih dokaza da pojedinci predvidivo reagiraju na niz politika te na temelju tih istraživanja razvijaju tri "paradigme" za poreznu upravu koje mogu koristiti u dizajniranju mjera za kontrolu porezne evazije.[94]

Porezna tijela obično naglašavaju razne mjere, uključujući tradicionalne politike poput uvođenja učinkovitog programa revizije koji identificira pojedince koji ne podnose porezne prijave i one koji podnose prijavu dohotka ili traže previše odbitka i kredita, primjenjujući blage kazne često i dosljedno, koristeći izvor - odbitak kad god je to moguće, olakšavanje plaćanja putem bankarskog sustava i korištenje izvora podataka treće strane za provjeru ponašanja u izvještavanju. Ove su politike u skladu s paradigmom koja porezne obveznike gleda kao

[93] Vranko, A. (2016) Porezno planiranje i upravljanje rizicima iz nadležnosti Porezne uprave. *Financije, pravo i porezi*, 8/16, str. 58

[94] Alm, J. (2012*) Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University. Str. 22-25

potencijalnog zločinca koji se mora odvratiti od varanja i jasno je usklađena s perspektivom ekonomije kriminala.[95]

Međutim, sve se češće događa da administrativne politike nisu ograničene na ove standardne mehanizme provedbe. Umjesto toga, porezne uprave u mnogim zemljama uvode politike koje unaprjeđuju usluge poreznih obveznika kako bi se pomoglo poreznim obveznicima u svakom koraku njihovog podnošenja prijava i plaćanja poreza, emitiranje reklama koje povezuju poreze s državnim službama, pojednostavljenje poreza i plaćanja poreza te čak promoviranje i poreznog obveznika i poreznu upravu. Drugim riječima, porezni obveznik više nije promatran kao potencijalni zločinac već i potencijalni klijent, čije ponašanje ovisi o njegovim moralnim vrijednostima. Te nove politike sugeriraju nekoliko dodatnih paradigmi za poreznu disciplinu izvan one koja proizlazi iz analize ekonomije kriminala, paradigmi za koje sada postoji mnogo teorijske, empirijske i eksperimentalne potpore.[96]

S obzirom na navedeno, planiranje strategija za kontrolu porezne evazije spada u tri glavne kategorije, svaka u skladu s jednom od tri paradigme: povećati vjerojatnost i prijetnju kaznom, poboljšati pružanje poreznih usluga i promijeniti poreznu kulturu.[97]

4.1.1. Paradigma prisilne naplate

Pod prvom paradigmom - tradicionalnom „paradigmom prisilne naplate“ - naglasak je isključivo na suzbijanju ilegalnog ponašanja čestim revizijama i oštrim kaznama. To je bila konvencionalna paradigma poreznih uprava kroz povijest i dobro se uklapa u standardni portfeljni model porezne evazije koji se temelji na teoriji ekonomije kriminala.[98]

Kod strategije koja se temelji na „paradigmi prisilne naplate“ postoji prostor za poboljšanje politika za povećanje otkrivanja i kažnjavanja. Tradicionalno postoje tri glavna aspekta porezne uprave: registracija poreznih obveznika, revizija poreznih obveznika i naplata. Unaprjeđenje svakog od navedenih područja je izvedivo, te bi u konačnici poboljšalo otkrivanje i kažnjavanje.

---

[95] Alm, J. (2012*) Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University. Str. 22-25

[96] Alm, J. (2012*) Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University. Str. 22-25

[97] Alm, J. (2012*) Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University. Str. 22-25

[98] Alm, J. (2012*) Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University. Str. 22-25

Takva nastojanja je moguće ostvariti kroz povećanje broja revizija, poboljšanje kvalitete revizije (i revizora), korištenje sustavnijih metoda odabira revizije, poboljšanje razmjene informacija između vlada, povećanje kazne za poreznu prevaru, objavljivanje uvjerenja o utaji poreza u medijima kao alternativne nefinancijske vrste kazne, primjenu kazne često i dosljedno, više oslanjanje na zadržavanje izvora, davanje dodatne moći za prikupljanje delinkventnih računa i povećanje registracije i identifikacije poreznih obveznika putem bolje upotreba podataka treće strane. Sve su to standardne metode za povećanje prisilne naplate.[99]

4.1.2. Paradigma usluge

Druga paradigma prepoznaje ulogu prisilne naplate, ali prepoznaje i ulogu porezne uprave kao moderatora i pružatelja usluga poreznim obveznicima. Ova nova „paradigma usluge" za poreznu upravu potpuno se uklapa u perspektivu koja naglašava ulogu usluga koje pruža država pri donošenju odluke o poštivanju poreza. Paradigma je u skladu s gledištem da vlasti također imaju poticaj i da opravdaju svoje postupke i da uvjere porezne obveznike da plaćaju porez, a sve s ciljem održavanja vlasti. Doista, najnovija literatura o reformi porezne uprave naglasila je ovu novu paradigmu uloge porezne uprave kao moderatora i pružatelja usluga građanima poreznih obveznika, a mnoge nedavne administrativne reforme širom svijeta prihvatile su ovu novu paradigmu s velikim uspjehom.[100]

Kod ove strategije poboljšanje usluga poreznih uprava će se postići tako da postanu prilagođenije potrošaču, u skladu s „paradigmom usluga". Takve politike uključuju promicanje obrazovanja poreznih obveznika, pružanje usluga poreznim obveznicima za pomoć pri prijavi i plaćanju poreza, poboljšanje usluge telefonske korisničke službe, poboljšanje web stranice porezne uprave, pojednostavljivanje poreza i poreznih obrazaca te pojednostavljenje plaćanja poreza. Osnovni smisao ovih „uslužnih paradigmi" je tretiranje poreznog obveznika više kao klijenta nego kao potencijalnog kriminalca.[101]

[99] Alm, J. (2012*) Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University. Str. 22-25

[100] Alm, J. (2012*) Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University. Str. 22-25

[101] Alm, J. (2012*) Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University. Str. 22-25

4.1.3. Paradigma povjerenja

Treću paradigma koju stručnjaci navode jest „paradigma povjerenja“, koja je u skladu je s ulogom morala, društvenim normama i ostalim faktorima bihevioralne ekonomije u odluci o prijavi poreza, a njome se posebno bavi u radovima koji pokazuju važnost etike u ponašanju kod poštivanja poreza. [102]

Na temelju ove paradigme može se razviti vladina strategija za promjenu kulture plaćanja poreza na razne načine: korištenjem masovnih medija za jačanje poštivanja poreza kao etičkog oblika ponašanja; razotkrivanjem onih koji varaju; naglašavanjem veze između plaćanja poreza i primanja vladinih usluga usmjerenih na određene skupine (npr. nove tvrtke ili zaposlenike) kako bi se od samog početka uvelo mnijenje da je plaćanje poreza „ispravna stvar“; privlačenjem drugih organizacija da promiču poštivanje zakona; izbjegavanjem radnji koje navode ljude da misle da je varanje ispravno (npr. porezna amnestija); i rješavanjem uočenih nejednakosti u načinu na koji ljudi osjećaju da se prema njima postupa. Iako vrlo važna, ova treća strategija je uglavnom zapostavljena za poboljšanje porezne discipline.[103]

4.2. Preventivne mjere sprječavanja porezne evazije u Republici Hrvatskoj

Nastojanja poreznih obveznika da izbjegnu i utaje poreze nisu zaobišla ni Republiku Hrvatsku te su zabilježena u raznim oblicima. Primjerice, utaja ili izbjegavanje obveza pri porezu često je povezana s radom „na crno“ i plaćanjem u gotovini, odnosno „na ruke“. Također izbjegavanje te vrsta poreza je moguće prijavljivanjem na minimalnu plaću, pri čemu poslodavac ostali dio dohotka isplaćuje u gotovini. Ili se čak plaće isplaćuju preko student servisa i autorskih honorara zbog nižih stopa poreza i tome slično. Poslodavci vješto nalaze načine i za izbjegavanje plaćanja doprinosa pa isplaćuju takozvane dodatne naknade radnicima (engl. *fringe benefits*). Na primjer, mogu isplatiti udio u dobiti članovima uprave koja je ostvarena dodjelom ili opcijskom kupnjom vlastitih dionica, dok s druge strane isplaćuju manji dohodak od nesamostalnog rada.[104]

---

[102] Alm, J. (2012*) Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University. Str. 22-25

[103] Alm, J. (2012*) Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University. Str. 22-25

[104] Madžarević-Šujster, S. (2002) Procjena porezne evazije u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 26(1), str. 121

Sustav poreza na dodanu vrijednost, zbog načina ubiranja poreza, uvelike otežava izbjegavanje plaćanje poreza što mu daje osnovnu prednost pred drugim oblicima oporezivanja prometa, a ujedno poreznim obveznicima otežava izbjegavanje poreznih obveza. Naime, izdavanje računa koji iskazuje PDV sam po sebi kontrolni je mehanizam, jer je svakom idućem poreznom obvezniku u proizvodnom ciklusu u interesu na računu iskazati PDV koji će odbiti kao pretporez. Na taj način je porezna evazija otežana i smanjena. S uvođenjem PDV-a 1998. godine u hrvatski porezni sustav uočena je određena samokontrola poreznih obveznika, no ubrzo nakon njegove primjene porezni obveznici su već pronašli načine njegova izbjegavanja. Neplaćanje PDV-a često je u sektoru usluga, a trgovanje i poslovanje često je „izvan knjiga" i izvan sustava PDV-a.[105]

Šimović i suradnici, ne osporavajući pritom neophodnost djelovanja na posljedice porezne utaje, naglašava da je možda još važnije uočiti uzroke i načine njihova uklanjanja ili barem smanjivanja. Ako se primjerice koristi podjela uzoraka porezne evazije (spomenuta u prethodnom poglavlju) na tri skupine: institucionalni, pravni i društveno-ekonomski uzroci, moguće je razvijati mjere sukladne svakoj skupini uzoraka za njihovo umanjivanje. No, treba također napomenuti i da je prije svega nužno promatrati mjere u njihovom međuzavisnom djelovanju.[106]

Vodeći se smanjenjem porezne evazija preko institucionalnih uzroka evazije, najpotrebnije je urediti poreznu administraciju i njen odnos s poreznim obveznicima. Nužno je uspostaviti bolje razumijevanje i povjerenje između poreznih obveznika i poreznih tijela, čime bi se izbjegle negativne posljedice stava poreznih tijela da svi porezni obveznici nastoje izbjeći poreznu obvezu odnosno utajiti porez. Takav odnos treba uključiti kvalitetno pružanje informacija o porezima i pomoć poreznim obveznicima. Treba uzeti u obzir i da porezna tijela ne čini samo dobar sustav informatičke potpore, već je vrlo važan i ljudski element, stoga potrebno ulagati u obrazovanje djelatnika. U sklopu institucionalnih mjera sugerira se važnost razvijanja povjerenja u porezna tijela kako bi porezni obveznici razvili shvaćanje poreznih izdataka kao jednu vrstu "općeg" dobra.[107]

---

[105] Madžarević-Šujster, S. (2002) Procjena porezne evazije u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 26(1), str. 121-122

[106] Šimović, J., Rogić Lugarić, T., i Cindori, S. (2007) Utaja poreza u Republici Hrvatskoj i mjere za njezino sprječavanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 14(2), str. 591-617

[107] Šimović, J., Rogić Lugarić, T., i Cindori, S. (2007) Utaja poreza u Republici Hrvatskoj i mjere za njezino sprječavanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 14(2), str. 602-603

U okviru pravnih mjera najpotrebnije je izbjeći stalne izmjene propisa kako bi se osigurao stabilan porezni. Česte porezne izmjene uzrokuju neizvjesnost pri donošenju odluka poduzeća i građana te nestabilnost u gospodarstvu. Nadalje, među pravne mjere svrstava se i kažnjavanje porezne utaje koje je zasebno opisano u poglavlju 4.3. ovog rada (Kaznena odgovornost za poreznu evaziju u Republici Hrvatskoj).

U sklopu društveno-ekonomskih mjera za sprječavanje porezne evazije spominje se pitanje poreznog morala na čijem podizanju je potrebno raditi putem institucija, no zahtjeva kompleksniju analizu. Među društveno-ekonomskih uzrocima porezne evazije nalazi se pravedna raspodjela poreznog tereta. No, znanost i praksa do danas nisu odgovorile na pitanje postignuća pravednosti u oporezivanju. Također, ako porezni obveznici smatraju da je svrha trošenja bliža njihovim preferencijama i potrebama, tada će se manje i opirat plaćanju poreznih obveza. Jednako tako, za učinkovito sprječavanja izbjegavanje ili utaje poreza važna je suradnja između domaćih i međunarodnih poreznih tijela. Postojanje multinacionalnih kompanija uvelike otežava praćenje porezne discipline. Najbolju mjeru za sprečavanje evazije u tom slučaju čini razmjena informacija između poreznih tijela zemalja u kojima se odvija poslovanje pojedine multinacionalne kompanije.[108]

U Republici Hrvatskoj ciljevi Porezne uprave kojima se nastoji utjecati na ispravljanje ponašanja poreznih obveznika, odnosno poticati ih na dobrovoljno podmirenje poreznih obveza, su sljedeći: „…olakšavanje i poticanje dobrovoljnog ispunjenja poreznih obveza; pravovremeno prepoznavanje i suzbijanje poreznih prijevara/ utaja; osiguravanje pravovremenih, cjelovitih i dostupnih informacija; kontinuirana edukacija službenika Porezne uprave.“ Stručnjaci napominju da bi posebnu pažnju trebalo posvetiti profesionalnom odabiru te kontinuiranoj edukaciji službenika Porezne uprave jer utječe na cjelovitu percepciju porezne administracije od strane poreznih obveznika.[109]

Kako bi se spomenuti ciljevi ostvarili, moguće je primijeniti različite mjere, ali u ovom radu se koristi podjela na 4 skupine mjera, prema autorici Cipek: normativne mjere; informatičko-tehničke mjere (alati); informativne mjere; edukativne mjere. Također, neke mjere su preventivnog, dok su druge represivnog karaktera. Porezna administracija je dužna primijeniti

[108] Vranko, A. (2016) Porezno planiranje i upravljanje rizicima iz nadležnosti Porezne uprave. *Financije, pravo i porezi*, 8/16

[109] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 253

adekvatne mjere sukladno uočenom ponašanju poreznih obveznika. Naime, porezni obvezni u Republici Hrvatskoj uglavnom uredno podmiruju svoje porezne obveze ili pak, zbog nepotpunih ili pogrešnih informacija ne podmiruju porezne obveze. Za takve uredne porezne obveznike su svakako preventivne mjere prikladnije. Odnosno, kako bi ih potakli na uredno podmirivanje poreznih obveza, treba im olakšati cjelokupan proces.[110]

Prije nego što se objasne pojedine skupine mjera, treba napomenuti kako je hrvatski porezni sustav usmjeren prevenciji. Prevencijom se nastoji osigurati manji trošak i bolji rezultat. Istovremeno je potrebno mjere represivnog karaktera učinkovito i pravom trenutku primjenjivati na visokorizične porezne obveznike čime se optimizira korištenje resursa poreznog nadzora. Planiranje vanjskog nadzora potrebno je temeljiti na analizi rizika koju podržava sustav CRMS (koji je opisan u poglavlju 4.2.2.1. Sustav analize poreznih rizika).

Sve mjere koje utječu na promjenu ponašanja poreznih obveznika u smislu dobrovoljnog ispunjavanja poreznih obveza kao i profesionalno ponašanje te znanje i educiranost službenika Porezne uprave u nastavku su objašnjene, s naglaskom na preventivne mjere.

4.2.1. Normativne (osnovne) mjere

U hrvatskom poreznom sustavu se normativne, odnosno osnovne mjere, koje su ujedno preventivne mjere, primjenjuju kroz: obvezujuća mišljenja, horizontalno praćenje te prethodni sporazum o transfernim cijenama.[111]

4.2.1.1. Obvezujuća mišljenja

Porezna uprava izdaje obvezujuća mišljenja u kojima daje svoje stručno mišljenje i objašnjene u pojedinačnim predmetima vezanim uz porezne propise. Predmeti se mogu baviti poreznim tretmanom transakcija, to jest, poslovnih događaja i djelatnosti poreznog obveznika. Teme su određene i ograničene zakonom. Zahtjev za izdavanjem obvezujućeg mišljenja može podnijeti porezni obveznik rezident ili nerezident odnosno njegov opunomoćenik ili porezni savjetnik. Obvezujuće mišljenje također može zatražiti i fizička ili pravna osoba koja još nije stekla status

[110] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 254-259

[111] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 254-259

poreznog obveznika ili nije još izvršila registraciju obavljanja djelatnosti prema posebnim propisima, odnosno njihov opunomoćenik ili porezni savjetnik.[112]

Porezna uprava primjenjuje ovakvu praksu jer želi osigurati da je porezni obveznik pravno siguran u transakcije koje provodi. Na taj način se provodi prevencija poreznih grešaka. Takva praksa je vrlo korisna za značajne financijske obveze kod kojih nerazumijevanje ili pogrešna primjena propisa može dovesti do sudskih postupaka s neizvjesnim ishodima, od troška poreznog obveznika sve do prestanka poslovne aktivnosti ili, u najgorem slučaju, čak do troška ostalih poreznih obveznika. Ujedno se ovim pristupom udovoljava međunarodnim standardima kako bi se na razini Europske unije ujednačili procesi i unaprijedila borba protiv porezne prijevare i evazije.[113]

4.2.1.2. Horizontalno praćenje

Horizontalno praćenje predstavlja iduću normativnu mjeru preventivnog karaktera. Ova mjera predstavlja poseban status dobrovoljnog ispunjavanja poreznih obveza i smanjenja administrativnog opterećenja poreznog nadzora. Porezni obveznici koji ispunjavaju zakonom propisane uvjete (u pravilu je riječ o velikim poreznim obveznicima) mogu sklopiti poseban Sporazum sa Poreznom upravom kako bi ušli u horizontalno praćenje.[114]

Mogu se uočiti određene prednosti horizontalnog praćenja pred ostalim mjerama. Prvo, porezni obveznika osigurava svoju sigurnu poreznu poziciju i prije nego što dođe do porezne prijave jer unaprijed transparentno osigurava sve potrebne informacije Poreznoj upravi što njoj kasnije također omogućava bržu prosudbu o poreznom statusu. Drugo, ovakav pristup rijetko kad dovodi do naknadnog poreznog nadzora. Treće, horizontalno praćenje ostavlja prostor za komunikaciju i raspravljanje i kada se mišljenja o određenoj poreznoj situaciji razilaze između poreznog obveznika i Porezne uprave. I četvrto, ako porezni obveznik iskaže zanimanje za sudjelovanje u horizontalnom praćenju, prethodno treba riješiti porezna pitanja iz prošlosti.[115]

---

[112] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 254-255

[113] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 254-255

[114] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 255-257

[115] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 255-257

Nadalje, temelji se na načelima: transparentnosti, postupanja u dobroj vjeri, međusobnog razumijevanja te uzajamnog povjerenja između poreznog obveznika i Porezne uprave. Horizontalno praćenje znači da se porezna administracija može pouzdati u dobru volju poreznog obveznika u cilju pravilnog ispunjavanja njegovih poreznih obveza. Porezni obveznik, pak treba dokazati da je s poreznog motrišta „pod kontrolom". Drugim riječima, porezni obveznik dužan je informirati poreznu administraciju, i to u početnoj (ranoj) fazi, o svojim poreznim rizicima te osigurati pravovremene i točne činjenice i okolnosti. Zauzvrat, porezna administracija će osigurati sigurnost poreznom obvezniku u svezi s njegovom poreznom pozicijom i to u pravilu kratkom obavijesti.[116]

Ova mjera uvedena je u hrvatski porezni sustav radi promicanja dobrovoljnog ispunjenja poreznih obveza. U pravnom okviru horizontalnog praćenja sadržana su prava i obveze poreznih obveznika, ali i Porezne uprave, čime se izjednačava uloga obje strane i otvara put što jačem preventivnom djelovanju Porezne uprave. Pravila horizontalnog praćenja obuhvaćaju načela transparentnosti, povjerenja i razumijevanja. Sporazum između poreznog obveznika i Porezne uprave sadrži prava i obveze obje strane. Prema njima, porezni obveznik dužan je na vrijeme podmirivati porezne obveze; na vrijeme podnositi porezne prijave i izvješća; osigurati sustav unutarnje kontrole te unutarnje i vanjske revizije; omogućiti Poreznoj upravi cjelovit uvid u sve bitne činjenice i okolnosti iz kojih mogu proizaći porezne obveze ili porezni rizici; dostaviti Poreznoj upravi u najkraćem mogućem roku sadašnja ili buduća stajališta o poreznim pitanjima te njihove pravnih posljedica; dostaviti u najkraćem roku sve informacije koje zahtjeva Porezna uprava. S druge strane, Porezna uprava dužna je: uskladiti način i intenzitet praćenja s kvalitetom unutarnje kontrole te unutarnje i vanjske revizije; pružiti savjete i smjernice te po potrebi izdati mišljenja u najkraćem mogućem roku, po primitku stajališta poreznog obveznika o relevantnim poreznim pitanjima; promicati obradu u stvarnom vremenu odnosno utvrditi porezne obveze u najkraćem mogućem roku; riješiti postojeća porezna pitanja te utvrditi daljnje postupke po tim pitanjima; otkazati Sporazum u slučaju pojave poreznog rizika koji zahtijeva provedbu poreznog nadzora.[117]

[116] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 257

[117] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 255-257

4.2.1.3. Prethodni sporazum o transfernim cijenama

Još jedna normativna mjera preventivnog karaktera podrazumijeva uporabu Prethodnog sporazum o transfernim cijenama. Sporazum je namijenjen obveznicima poreza na dobit, koji s povezanim osobama u Hrvatskoj ili inozemstvu imaju namjeru provoditi određene transakcije (kao što su usluge konzaltinga, savjetovanja, sklapanje ugovora o licencama, trgovanje vrijednosnim papirima, i sl.).[118] Za takve transakcije se može pojaviti sumnja jesu li u skladu s načelom nepristrane transakcije, odnosno može li se utvrditi za cijenu tih transakcija da odgovara tržišnim cijenama sličnih transakcija.[119] Krajnji cilj je racionalnije korištenje resursa, neutraliziranje poreznih rizika te osiguranje pravne sigurnosti poreznog obveznika u kontroliranoj transakciji za koju se Sporazum sklapa.[120]

Sporazum se sklapa između poreznog obveznika i Porezne uprave te poreznih tijela drugih država u kojima su povezane osobe poreznog obveznika rezidenti ili posluju preko poslovne jedinice te je obvezujući u vremenu za koje je sklopljen za obje strane. Trošak sklapanja snosi porezni obveznik. Tim ugovorom se za transakcije između povezanih osoba, prije njihove provedbe, utvrđuju kriteriji kao što su metode, usporednice, odgovarajuća usklađivanja ili ključne pretpostavke u vezi s budućim događajima, a sve s ciljem određivanja transfernih cijena za te transakcije, te utvrđivanja pouzdanosti i točnosti transakcija. Sporazum je u hrvatski pravni sustav uveden kako bi zamijenio i pojednostavio klasične administrativne, sudske i ugovorne mehanizme koji se bave transfernim cijenama. Temelji se na načelima postupanja u dobroj vjeri; transparentnosti i spremnosti poreznog obveznika za pružanje svih relevantnih informacija; međusobnog razumijevanja obje strane; uzajamnog povjerenja između poreznog obveznika i Porezne uprave u smislu međusobnih očekivanja i preuzimanja odgovornosti za rizike.[121]

---

[118] Člankom 473. Zakona o trgovačkim društvima povezana su društva „…pravno samostalna društva koja u međusobnom odnosu mogu stajati kao: društvo koje u drugome društvu ima većinski udio ili većinsko pravo u odlučivanju, ovisno i vladajuće društvo, društva koncerna, društva s uzajamnim udjelima i društva povezana poduzetničkim ugovorima."

[119] Transferne cijene.

[120] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 257-259

[121] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 258

Ova mjera također sadrži određene prednosti. Primjerice, uklanja se nesigurnost kod poreznih obveznika jer je omogućena veća predvidljivost poreznog režima za transakcije te tako porezni obveznik može bolje predvidjeti svoje porezne obveze, čime se stvara povoljnije porezno okruženje za ulaganja. Također, sporazume karakterizira suradnja za razliku od protivničkog ozračja kao, primjerice, u sudskom postupku, što će prije omogućiti objektivnu ocjenu dostavljenih podataka i informacija. Nadalje, ovim putem se mogu izbjeći skupa i dugotrajna ispitivanja i sudski postupci te je Poreznoj upravi potrebno manje resursa i vremena za naknadnu provjeru poreznih prijava. Razlog široke primjene čini si manjenje ili čak izbjegavanje dvostrukog oporezivanja ili neoporezivanja. Često se sporazumom pokrivaju složene međunarodne transakcije koje obavljaju multinacionalna društva što olakšava detaljno razumijevanje Poreznoj upravi te kvalitetnije pružanje usluga drugim poreznim obveznicima u sličnim budućim transakcijama. Nije na odmet spomenuti i da Sporazum omogućuje Poreznoj upravi pristup korisnim industrijskim podacima i analizu metodologija određivanja cijena.[122]

4.2.2. Informatičko-tehničke mjere (alati)

Drugu skupinu mjera za sprječavanje porene evazije u Republici Hrvatskoj čine informatičko-tehničke mjere (alati), a to su: sustav analize poreznih rizika te druge informatičko-tehničke mjere.[123]

4.2.2.1. Sustav analize poreznih rizika

Sustav analize poreznih rizika, odnosno sustav CRMS (engl. *Compliance Risk Management System*) novi je poslovno-informatički sustav koje omogućuje Poreznoj upravi upravljanje rizicima, to jest, identifikaciju rizičnih poreznih obveznika. Hrvatski CRMS-sustav može prepoznati više od 420 rizika po svim vrstama poreza i doprinosa. Svakom riziku pridružuje mjere i poslovne procese što navodi službenike Porezne uprave na ujednačenu praksu. Mjere se provode kroz provjeru i ispravak u komunikaciji s poreznim obveznikom, kroz neizravni nadzor, odnosno analizom svih raspoloživih podataka ili pokretanjem vanjskog nadzora.[124]

[122] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 257-259

[123] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 259-261

[124] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 259-260

Ova mjera je uvedena kako bi se izbjegla neekonomičnost postupaka i značajni troškovi za Poreznu upravu koji su uzorkovani prevelikom posvećivanju aktivnosti poreznog (vanjskog) nadzora poreznim obveznicima koji uredno izvršavaju svoje porezne obveze ili čak poreznim obveznicima koji, zbog neinformiranosti ili nedovoljnog znanja, rade pogreške pri obračunima svojih poreznih obveza. Ovim sustavom se želi provoditi veći nadzor nad poreznim obveznicima koji teže poreznoj evaziji. Ova mjera je represivnog karaktera ali u određenim slučajevima provjere, neizravnog nadzora i slično, može ju se okarakterizirati preventivnom.[125]

4.2.2.2. Druge informatičko-tehničke mjere

Još jedna preventivna mjera, elektroničke usluge Porezne uprave (ePorezna, eGrađani, dostava određenih obrazaca na elektroničkom mediju), omogućuje poreznim obveznicima da podmire svoje porezne obveze putem interneta. Porezni obveznici tako mogu elektronički predati digitalne obrasce, dohvatiti status poslanih obrazaca te provjeriti svoju knjigovodstvenu poreznu karticu, a sve u cilju pojednostavljenja procesa prijave poreza. Na ovaj način se također smanjuju troškovi za porezne obveznike, ali i za Poreznu upravu. Isto tako, „ljudski" faktor je izbjegnut, te se uvođenjem velikog broja kontrolnih procesa minimaliziraju pogreške. Elektroničkim uslugama upravo zbog brojnih kontrola, dostavljanja obavijesti i slično, omogućena je ujedno i edukacija poreznih obveznika s obzirom na to da se upozoravaju na pogreške i zakonske odredbe.[126]

4.2.3. Informativne mjere

Brojna empirijska istraživanja pokazuju kako je obrazovanje glavni katalizator promjena jer upravo ono utječe na misli, uvjerenja, stavove i naposljetku, ponašanje pojedinaca. Obrazovanje je posebno bitno kod složenog sustava kao što je porezni sustav koji je podložan čestim promjenama, koji često uvodi nove oblike poreza i mijenja regulativu (kao što je slučaj u Republici Hrvatskoj.[127]

Osnovnu preventivnu mjeru čini bolja informiranost poreznih obveznika čime se uvelike doprinosi izbjegavanju poreznih pogrešaka. Prvi korak pri povećanju informiranosti građana u današnje vrijeme su web-stranice. U skladu s tim web-stranica Porezne uprave www.porezna-

[125] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 259-260

[126] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 260-261

[127] Šimurina, N. et. al. (2018) *Osnove porezne pismenosti*. Zagreb: Narodne novine, str. 8

uprava.hr pruža niz informacija podijeljenih po vrstama poreza ili po skupinama poreznih obveznika. Na stranici se mogu pronaći i brošure koje pojašnjavaju hrvatski porezni sustav na temelju praktičnih primjera kako bi se porezni obveznici lakše snalazili. Na web-stranici se također mogu jednostavno pretražiti mišljenja Porezne uprave po vremenu izdavanja ili po vrsti poreza. Porezna uprava na web-stranici redovito objavljuje vijesti o svojim postupcima ili o novim propisima te ostale vijesti važne za pravilno sagledavanje poreznih prava i obveza od strane poreznih obveznika.[128]

Porezna uprava, u skladu sa svojim zakonskim ovlastima, objavljuje na web-stranici i listu poreznih dužnika i listu neisplatitelja plaća. Primjer se nalazi u tablicama 2 i 3 u nastavku. Takva mjera se može smatrati i mjerom i presije i represije. Očito se radi o mjeri presije obzirom da se javno objavljuju dužnici što se može smatrati svojevrsnom kaznom, no ipak se naglašava da je ova mjera usmjerena više na preventivno djelovanje ka ostalim urednim poreznim obveznicima. To je preventivna mjera jer porezni obveznici mogu dobiti informacija koje im mogu biti potrebne i od koristi u njihovim poslovnim aktivnostima.[129]

Nadalje, još jednu informativnu mjeru čini Pozivni centar Porezne uprave putem kojeg se poreznim obveznicima pružaju besplatne informacije. Obveznike se također potiče da se Pozivni centar koristi i za prijavu uočenih nezakonitih postupaka drugih poreznih obveznika ili za pritužbu na rad službenika Porezne uprave i slično. Također se koristi i aplikacija pod imenom „Pišite nam“ putem koje porezni obveznici mogu brzo i jednostavno uputiti pitanja Poreznoj upravi.[130]

[128] *Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Porezna uprava.* Dostupno na: https://www.porezna-uprava.hr/Stranice/Naslovnica.aspx

[129] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 261

[130] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 261

Tablica 2. 14 poreznih obveznika (fizičke osobe koje obavljaju djelatnost) s najvećim iznosom duga koji udovoljavaju kriterijima za objavu duga na dan 31.10.2019. godine

Red. br.	Ime i prezime	Dug poreza na dodanu vrijednost	Dug poreza na dobit	Dug poreza i prireza na dohodak	Dug doprinosa za obavezna osiguranja	Dug posebnih poreza i trošarina	Dug poreza na promet nekretnina	Ukupni iznos duga
1.	Mirko Rapić	2.270.137,99	3.710.434,03	7.880.848,20	31.375.140,86	0,00	122.568,38	45.359.129,46
2.	Miro Ćalušić	0,00	0,00	18.662.889,04	0,00	0,00	601.608,72	19.264.497,76
3.	Jozo Primorac	0,00	249.877,67	11.606.219,32	6.677.293,04	0,00	1.164,53	18.534.554,56
4.	Robert Odobašić	0,00	0,00	17.421.624,63	398.966,27	208,43	0,00	17.820.799,33
5.	Davor Lukačić	8.089.251,15	4.798.121,92	668.562,21	1.503.910,07	233.385,80	0,00	15.293.231,15
6.	Rino Rožić	-375,00	0,00	5.053,52	0,00	12.660.437,06	82,27	12.665.197,85
7.	Asja Piplović	5.264.945,12	3.443.744,49	22,25	492.489,13	0,00	0,00	9.201.200,99
8.	Mato Crnac	2.124.874,10	0,00	5.752.920,16	0,00	0,00	0,00	7.877.794,26
9.	Nikola Sajfert	0,00	0,00	-90,92	-0,96	7.592.998,78	0,00	7.592.906,90
10.	Branko Đukić	0,00	0,00	0,00	15,58	7.018.159,40	462,04	7.018.637,02
11.	Drago Sunko	5.143.007,36	682.450,28	76.800,33	672.288,97	0,00	128.203,74	6.702.750,68
12.	Manda Andrijanić	0,00	0,00	3.946.843,03	2.483.761,42	0,00	0,00	6.430.604,45
13.	Vladimir Gredelj	1.679.590,30	494.936,46	2.628.325,97	1.293.867,64	0,00	43.721,99	6.140.442,36
14.	Davor Šuker	0,00	0,00	5.895.284,61	0,00	0,00	-340,62	5.894.943,99

Izvor: Porezna uprava (2019)

Tablica 3. 10 poreznih obveznika (pravne osobe koje obavljaju djelatnost) s najvećim iznosom duga koji udovoljavaju kriterijima za objavu duga na dan 31.10.2019. godine

Red. br.	Naziv pravne osobe	Dug poreza na dodanu vrijednost	Dug poreza na dobit	Dug poreza i prireza na dohodak	Dug doprinosa za obavezna osiguranja	Dug posebnih poreza i trošarina	Dug poreza na promet nekretnina	Ukupni iznos duga
1.	Damex gradnja d.o.o.	43.264.765,27	3.131.823,15	16.797.059,90	148.718.226,90	0,00	2.556.021,54	214.467.896,76
2.	Credibile j.d.o.o.	106.367.877,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	106.367.877,30
3.	Vanon d.o.o.	-125,00	0,00	0,00	0,00	80.365.853,98	0,00	80.365.728,98
4.	Ante gradnja d.o.o. u stečaju	75.776.206,59	0,00	109.299,96	345.523,75	0,00	0,00	76.231.030,30
5.	Meltal d.o.o.	1.532.284,18	864.480,06	70.182.520,36	31.323,19	0,00	0,00	72.610.607,79
6.	Dalmacijavino d.d. u stečaju	25.991.516,49	0,00	2.585.061,94	14.331.673,60	21.760.469,20	25.123,33	64.693.844,56
7.	Prijevoz i trgovina Dvorski d.o.o. u stečaju	51.403.239,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	51.403.239,57
8.	Suljic metali j.d.o.o.	7.553,13	60.141,36	25.197.529,69	21.480.334,48	0,00	0,00	46.745.558,66
9.	Aleks stan d.o.o. za graditeljstvo i usluge	-247.988,04	43.016.553,69	2.967.191,01	0,00	0,00	-93.312,04	45.642.444,62
10.	Korica d.o.o.	38.007.930,98	48.322,30	0,00	0,00	0,00	0,00	38.056.253,28

Izvor: Porezna uprava (2019)

4.3. Kaznena odgovornost za poreznu evaziju u Republici Hrvatskoj

Kaznena odgovornost za poreznu evaziju najvažnija je mjera presije za sprječavanje porezne evazije. Kažnjavanja porezne evazije ima iznimnu važnost s obzirom da društvo često smatra tu povredu zakona blažom od ostalih. Također se ponekad u društvu izbjegavanje plaćanja poreza percipira kao nekažnjivo ponašanje "povlaštenih" pojedinaca. Takva stajališta dokazuju da je potrebno urediti porezni sustav kako bi se povećalo zadovoljstvo građana i smanjio otpor prema plaćanju poreza.[131]

U Republici Hrvatskoj je porezna evazija kazneno djelo za koje je predviđena kazna zatvora. Porezni sustavi mogu predvidjeti visoke novčane kazne, kaznu zatvora ili, na primjer, zabranu bavljenja određenim zanimanjem, oduzimanjem utajenog iznosa, a često su kazne i kombinirane.[132]

Zakonski okvira porezne utaje u Republici Hrvatskoj temelji se na ugovorima o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja, Kaznenom zakonu, Općem poreznom zakonu te pojedinačnim poreznim zakonima.[133]

Međudržavni ugovori, bilateralni ili multilateralni se sklapaju kako bi se izbjeglo međunarodno dvostruko oporezivanje, pri čemu je primjena bilateralnih (odnosno dvostranih) ugovora učestalija. Republika Hrvatska trenutno ima sklopljen ugovor o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja sa 63 zemlje prikazane u tablici z. Navedeni ugovori sukladno čl. 141. Ustava čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske i po pravnoj su snazi iznad zakona. Kao svojevrsni općeprihvaćeni obrazac dvostranih međudržavnih ugovora, nametnuo se model OECD-a koji je izradio Fiskalni odbor Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj.

[131] Šimović, J., Rogić Lugarić, T., i Cindori, S. (2007) Utaja poreza u Republici Hrvatskoj i mjere za njezino sprječavanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 14(2), str. 603-604

[132] Šimović, J., Rogić Lugarić, T., i Cindori, S. (2007) Utaja poreza u Republici Hrvatskoj i mjere za njezino sprječavanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 14(2), str. 603-604

[133] Propisi. *Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Porezna uprava*. Dostupno na: https://www.porezna-uprava.hr/hr_propisi/_layouts/15/in2.vuk2019.sp.propisi.intranet/propisi.aspx

Tablica 4. Trenutno važeći govori o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja koje je sklopila i preuzela Republika Hrvatska

Redni broj	Država	Predmet ugovora	Datum primjene	Redni broj	Država	Predmet ugovora	Datum primjene
1.	Albanija	Dohodak i imovina	01.01.1998.	33.	Latvija	Dohodak	01.01.2002.
2.	Armenija	Dohodak	01.01.2011.	34.	Litva	Dohodak	01.01.2002.
3.	Austrija	Dohodak i imovina	01.01.2002.	35.	Luksemburg	Dohodak i imovina	01.01.2017.
4.	Azerbajdžan	Dohodak i imovina	01.01.2014.	36.	Mađarska	Dohodak i imovina	01.01.1999.
5.	Belgija	Dohodak i imovina	01.01.2005.	37.	Makedonija	Dohodak i imovina	01.01.1997.
6.	Bjelorusija	Dohodak i imovina	01.01.2005.	38.	Malezija	Dohodak	01.01.2005.
7.	BiH	Dohodak i imovina	01.01.2006.	39.	Malta	Dohodak	01.01.2000.
8.	Bugarska	Dohodak i imovina	01.01.1999.	40.	Maroko	Dohodak	01.01.2013.
9.	Crna Gora	Dohodak i imovina	03.06.2006.	41.	Mauricijus	Dohodak	01.01.2004.
10.	Češka	Dohodak i imovina	01.01.2002. 01.01.2013.	42.	Moldova	Dohodak i imovina	01.01.2007.
11.	Čile	Dohodak	01.01.2005.	43.	Nizozemska	Dohodak i imovina	01.01.2002.
12.	Danska	Dohodak	01.01.2010.	44.	Njemačka	Dohodak i imovina	01.01.2007.
13.	Estonija	Dohodak	01.01.2005.	45.	Norveška	Dohodak i imovina	08.10.1991.
14.	Finska	Dohodak i imovina	08.10.1991.	46.	Oman	Dohodak	01.01.2012.
15.	Francuska	Dohodak	01.01.2006.	47.	Poljska	Dohodak i imovina	01.01.1997.
16.	Grčka	Dohodak i imovina	01.01.1999.	48.	Portugal	Dohodak	01.01.2016.
17.	Gruzija	Dohodak i imovina	01.01.2014.	49.	Rumunjska	Dohodak i imovina	01.01.1997.
18.	Indija	Dohodak	01.01.2016.	50.	Rusija	Dohodak i imovina	01.01.1998.
19.	Indonezija	Dohodak	01.01.2013.	51.	San Marino	Dohodak	01.01.2015.
20.	Iran	Dohodak i imovina	01.01.2009.	52.	Sirija	Dohodak	01.01.2010.
21.	Irska	Dohodak i imovina	01.01.2004.	53.	Slovačka	Dohodak i imovina	01.01.1997.
22.	Island	Dohodak	01.01.2012.	54.	Slovenija	Dohodak i imovina	01.01.2006.
23.	Italija	Dohodak	01.01.2010.	55.	Srbija	Dohodak i imovina	01.01.2005.
24.	Izrael	Dohodak i imovina	01.01.2008.	56.	Španjolska	Dohodak i imovina	01.01.2007.
25.	Jordan	Dohodak	01.01.2007.	57.	Švedska	Dohodak i imovina	08.10.1991.
26.	JAR	Dohodak	01.01.1998.	58.	Švicarska	Dohodak i imovina	01.01.2000.
27.	Kanada	Dohodak i imovina	01.01.2000.	59.	Turkmenistan	Dohodak	01.01.2016.
28.	Katar	Dohodak	01.01.2010.	60.	Turska	Dohodak	01.01.2001.
29.	Kina	Dohodak	01.01.2002.	61.	Ujedinjeni Arapski Emirati	Dohodak	01.01.2019.
30.	Koreja	Dohodak i imovina	01.01.2007.	62.	Ukrajina	Dohodak i imovina	01.01.2000.
31.	Kosovo	Dohodak i imovina	01.01.2018.	63.	Velika Britanija	Dohodak i imovina	01.01.2016.
32.	Kuvajt	Dohodak i imovina	01.01.2004.				

Izvor: Porezna uprava (2019)

Pojam porezne utaje, tj. evazije, puno je širi od pojma kaznenog djela utaje poreza. Naime, utaja poreza može biti prekršaj ili kazneno djelo, ovisno o okolnostima pojedinog slučaja. Da bi bila riječ o kaznenom djelu, moraju biti ispunjena sva obilježja iz navedenog članka 256.

Kaznenog zakona i iznos tako utajenog poreza (ili carine) mora biti viši od 20.000,00 kn. U tom slučaju prijestupniku će se propisati kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina. Također, stavak 2. istog članka propisuje da ako je kazneno djelo definiranu u stavku 1. prouzrokovalo štetu velikih razmjera, zatvorska kazna će iznositi tri do deset godina. Dio navedene odredbe odnosi se na činjenje, odnosno davanje lažnih (nepotpunih ili netočnih) podataka o zakonito stečenim dohodcima i predmetima ili o drugim činjenicama koje utječu na utvrđivanje svote porezne obveze. Takvo davanje lažnih podataka podrazumijeva djelomičnu utaju poreza. Drugi dio je vezan uz nečinjenje, to jest, neprijavljivanje zakonito stečenog prihoda odnosno predmeta ili drugih činjenica koje utječu na utvrđivanje porezne obveze. U tom se slučaju radi o potpunoj utaji poreza.[134]

Opći porezni zakon se bavi odgovornošću mogućih sudionika u porezno-pravnom odnosno porezno-dužničkom odnosu kod izbjegavanja ili utaje poreza. Tako prvenstveno propisuje odgovornost utajivača poreza i pomagača.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, kazneno djelo utaje poreza ili carine relativno slabo zastupljeno u sudskoj praksi. Naime, u 2018. godini je prijavljeno 149 počinitelja, dok se njih 4 nije uspjelo identificirati. Za kaznena djela protiv gospodarstva u 2018. godini bilo je osuđeno ukupno 801 osoba od čega 68 za temeljni oblik kaznenog djela utaje poreza ili carine (čl. 256., st. 1. KZ-a), odnosno ukupno 74 osoba za temeljeni i kvalificirani oblik kaznenog djela utaje poreza ili carine (čl. 256., st. 1. i 3. KZ-a), a što je oko 9 % gospodarskog kriminala, odnosno 0,5 % ukupna kriminala u 2018. godini.[135]

Kazneno djelo utaje poreza vrlo je često povezano i počinjeno je zajedno s drugim kaznenim djelima poput kaznenog djela povrede obveze vođenja trgovačkih i poslovnih knjiga, krivotvorenja isprave, zlouporabe čeka i platne kartice ili zlouporabe povjerenja u gospodarskom poslovanju.[136]

---

[134] Narodne novine (2011) *Kazneni zakon*, pročišćeni tekst zakona. Zagreb: Narodne novine d.d., 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18

[135] Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske (2019). Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2018., Zagreb, Državni zavod za statistiku. Dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/SI-1650.pdf

[136] Glavina, D., Dragičević Prtenjača, M. (2018) Kazneno djelo utaje poreza kao oblik porezne evazije s posebnim osvrtom na poslovanje preko poreznih utočišta. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, IX(1.), str. 193

Filipović smatra da je u postupku otkrivanja porezne evazije i njenih počinitelja najveći problem u dobivanju kvalitetnih informacija na temelju kojih bi tijela kaznenog progona donijela odluku o daljnjem postupanju. Također prisutna je i sumnja da će većina predmeta otići u zastaru ukoliko tijela kaznenog progona ne promijene način postupanja s obzirom na to da postoje informacije, odnosno činjenice o poreznom dugu koje prikuplja Porezna uprava.[137]

Sustav objavljivanja liste dužnika doprinosi borbi protiv porezne evazije u Republici Hrvatskoj, no s druge strane, takve informacije ne govore i jesu li te osobe mogući počinitelji kaznenih djela i prekršaja. No ako je porezni dug veći, automatski bi se trebao alarmirati sustav kaznenog i prekršajnog progona.[138]

Filipović također sugerira kako je potrebno postaviti prioritete prilikom analitičke obrade liste poreznih dužnika. Predlaže postavljanje granice duga u iznosu od milijun kuna, odnosno, filtriranje informacija tako da se gleda samo dug veći od milijun kuna jer je to već iznos koji ukazuje na bogatstvo pojedinca.[139]

Bez obzira što postoje brojene zakonske manjkavosti uređenja poreznih sustava koje porezni obveznici upotrebljavaju u svoju korist, i dalje je najveći problem što porezni obveznici s velikim dugovanjima posluju normalno i vlasnici su brojne imovine, no porezne uprave i ostala zakonska tijela ne poduzimaju dovoljno.

Kao što je već ranije spomenuto, u članku 256., stavak 1. Kaznenog zakona, propisano je da ako čini obveznik koji s ciljem da on ili druga osoba potpuno ili djelomično izbjegne plaćanje poreza ili carine, određenim postupcima umanji ili ne utvrdi poreznu ili carinsku obvezu u iznosu koji prelazi dvadeset tisuća kuna, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. Iznos od dvadeset tisuća kuna je objektivno obilježje kažnjivosti i materijalno pravna pretpostavka kažnjivosti.[140]

---

[137] Filipović, H. (2017) Otkrivanje kaznenih djela i prekršaja utaje poreza / izbjegavanje plaćanja poreza ili pranje novca? *Policija i sigurnost*, 26(1/2017), str. 46-57

[138] Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 251-263

[139] Filipović, H. (2017) Otkrivanje kaznenih djela i prekršaja utaje poreza / izbjegavanje plaćanja poreza ili pranje novca? *Policija i sigurnost*, 26(1/2017), str. 46-47

[140] Narodne novine (2011) *Kazneni zakon*, pročišćeni tekst zakona. Zagreb: Narodne novine d.d., 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18

Dakle, prema navedenome, za postojanje ovoga kaznenog djela bitno je da je osoba imala namjeru ili cilj da ona ili neka druga pravna ili fizička osoba plati manje ili uopće ne plati porez, doprinose ili druga propisana javna davanja. Osoba također mora biti svjestan da daje lažne podatke o relevantnim činjenicama radi izbjegavanja plaćanja poreznih ili drugih propisanih obveza, što je ujedno subjektivno obilježje ovog kaznenog djela. S druge strane, primjerice, greška u knjiženju koja je uzrokovala manju poreznu osnovicu, a time i manje plaćeni porez ne mora se smatrati utajom poreza, ako je utvrđeno da ne postoji namjera porezne evazije. Na primjer, ako je netko pogrešno obračunao amortizaciju i tako iskazao veće troškove, odnosno manju poreznu osnovicu te platio manji porez na dobitak, ne predstavlja kazneno djelo utaje poreza.[141]

U istom članku se može iščitati da postoje dva načina ostvarivanja bića kaznenog djela: prvo, davanjem lažnih podataka o zakonito stečenim dohodcima i predmetima ili o drugim činjenicama koje utječu na utvrđivanje svote poreznih obveza; te drugo, neprijavljivanjem zakonito stečenog prihoda, odnosno premeta ili druge činjenice koje utječu na utvrđivanje obveza za poreze ili doprinose, ili druga javna davanja koja je po zakonu obvezan prijaviti.[142]

[141] Matković, B. (2007) Utaja poreza. *Računovodstvo, revizija i financije*, br. 11/2007., str. 116

[142] Narodne novine (2011) *Kazneni zakon*, pročišćeni tekst zakona. Zagreb: Narodne novine d.d., 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18

5. ZAKLJUČAK

Predmet ovog diplomskog rada je porezna evazija, a cilj rada bilo je predstavljanje zaključaka stručnjaka koji su se bavili proučavanjem poreznog ponašanja. Istraživanje je provedeno s ciljem podizanja svijesti o značaju čimbenika koji utječu na porezno ponašanje, posebice onih koji su važni poreznim vlastima temeljem iznesenih činjenica u ovom radu, a koje mogu utjecati na suzbijanje čimbenika koji potiču poreznu evaziju. Ograničenje u istraživanju porezne evazije predstavlja prikupljanje vjerodostojnih podataka. Naime, porezna utaja, koja čini dio porezne evazije, jest ilegalan čin, te stoga dio takvih činidaba ostaje nerazotkriven i nije moguće predvidjeti ni koliki je opseg same evazije niti veličinu fiskalnih utjecaja izbjegavanja poreza. Također, manje i nenamjerne porezne prijevare ponekad promaknu poreznim vlastima.

Istraživanjem je zaključeno kako je teško utvrditi jedan model za proučavanje ponašanja poreznih obveznika koji bi bio primjenjiv na sve situacije, zbog više čimbenika koji utječu na porezno ponašanje. Stručnjacima se preporuča da upravo prema situaciji odaberu između dostupnih modela proučavanja poštivanja poreza kako bi postigli najbolje razumijevanje ponašanja skupine poreznih obveznika koja je u području njihova interesa. Također, može se primijetiti da na usklađenost poreznih obveza i poreznih prijava utječu i ekonomski i neekonomski čimbenici. Stoga se, također, preporuča da porezni administratori i stručnjaci više pažnje usmjere na razvijanje učinkovitih poreznih sustava koji će razmotriti moguću kombinaciju ekonomskih i neekonomskih čimbenika koje pojedinci uzimaju u obzir prilikom donošenja svojih odluka. Općenito, bolje razumijevanje čimbenika poreznog ponašanja korisno je za sve sudionike poreznog sustava, te se preporuča poreznim vlastima informiranje o istima i bolje upoznavanje poreznih obveznika s poreznim sustavom. Porezne uprave mogu imati koristi od povećane usklađenosti i većih prihoda. S druge strane, poreznim obveznicima bolje služi porezni sustav koji razumije i odgovara njihovim potrebama.

Može se zaključiti kako su se stručnjaci većinom usuglasili oko glavnih čimbenika koji utječu na porezno ponašanje, ali među njima još uvijek postoje razlike i ostavljaju prostor za daljnje istraživanje. Naime, potrebno je posvetiti više pažnje proučavanju mjerenja, objašnjenja i kontroliranja porezne evazije. Radi spomenutog ograničenja vjerodostojnosti podataka o poreznoj evaziji, također se preporuča u budućim istraživanjima korištenje eksperimentalnih metoda.

Popis literature

1. Allingham, M.G., Sandmo, A. (1972*)* Income tax evasion: a theoretical analysis, *Journal of Public Economics*, Vol. 1, Issue 3-4, str. 323-338
2. Alm, J. (2012) *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*, Tulane Economics Working Paper Series. New Orleans, LA: Tulane University
3. Alm, J., McClelland, G., Schulze, W. (1992) Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics* 48, str. 21-38
4. Baumberg G., B., Reeves, A. de Vries, R. (2017) *Tax avoidance and benefit manipulation*, British Social Attitudes 34. London, UK: NatCen. Dostupno na: http://www.bsa.natcen.ac.uk/latest-report/british-social-attitudes-34/tax-benefit-manipulation.aspx
5. Bello, K. B., Danjuma, I. (2014) Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior. *Sains Humanika* 2:3, str. 35–38
6. Braithwaite, V., (2003) *Taxing Democracy*. England: Ashgate Publishing Ltd., str 41-89
7. Chen, S. (2018) Predicting the 'Unpredictable' General Anti-Avoidance Rule (GAAR) in EU Tax Law. *InterEULawEast*, 5 (1), str. 91-120
8. Cipek, K. (2018) Efikasnija naplata poreza i sprečavanje poreznih utaja / evazija: prevencija protiv represije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55(1), str. 251-263
9. de la Feria, R. (2008) Prohibition of abuse of (Community) law: the creation of a new general principle of EC law through tax. *Common market law review*, 45 (2). str. 395-441
10. Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske (2019). *Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2018.*, Zagreb, Državni zavod za statistiku. Dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/SI-1650.pdf
11. Feld, L.P., Frey, B.S. (2006) *Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation*. Center for Research in Economics, Management and the Art Working Paper, 2006 (10). Dostupno na: http://m.crema-research.ch/papers/2006-10.pdf
12. Filipović, H. (2017) Otkrivanje kaznenih djela i prekršaja utaje poreza / izbjegavanje plaćanja poreza ili pranje novca? *Policija i sigurnost*, 26(1/2017), str. 46-57
13. Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C., Sjursen, I. (2012) *People's Views of Taxation in Africa: A Review of Research on Determinants of Tax Compliance*. ICTD Working Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton
14. Glavina, D., Dragičević Prtenjača, M. (2018) Kazneno djelo utaje poreza kao oblik porezne evazije s posebnim osvrtom na poslovanje preko poreznih utočišta. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, IX(1.), str. 175-208
15. Kirchler, E., Maciejovsky, B., Schneider, F. (2001) *Everyday representations of tax avoidance, tax evasion, and tax flight: Do legal differences matter?* SFB 373 Discussion Paper, No. 2001,43, Humboldt University of Berlin, Interdisciplinary Research Project 373: Quantification and Simulation of Economic Processes, Berlin.

16. Madžarević-Šujster, S. (2002) Procjena porezne evazije u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 26(1), str. 117-144
17. Matković, B. (2007) Utaja poreza. *Računovodstvo, revizija i financije*, br. 11/2007., str. 115-117
18. Narodne novine (2011) *Kazneni zakon*, pročišćeni tekst zakona. Zagreb: Narodne novine d.d., 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18
19. OECD. (2010): *Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour*. OECD, Centre for Tax Policy and Administration: Paris.
20. Olate, C. et al. (2019) *What is driving tax morale?* Public Consultation Document. OECD
21. *Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Porezna uprava.* Dostupno na: https://www.porezna-uprava.hr/Stranice/Naslovnica.aspx
22. Sertić, A. (2015) Porezne oaze – međunarodno izbjegavanje plaćanja poreza i porezna evazija. *Financije, pravo i porezi*, 12/15, str. 110-116
23. Šimović, J., Rogić Lugarić, T., i Cindori, S. (2007) Utaja poreza u Republici Hrvatskoj i mjere za njezino sprječavanje. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 14(2), str. 591-617
24. Šimurina, N. et. al. (2018) *Osnove porezne pismenosti*. Zagreb: Narodne novine.
25. Vranko, A. (2016) Porezno planiranje i upravljanje rizicima iz nadležnosti Porezne uprave. *Financije, pravo i porezi*, 8/16, str. 54-63

Popis tablica

Tablica 1. Uzroci sive ekonomije prema pojedinim autorima 22
Tablica 2. 14 poreznih obveznika (fizičke osobe koje obavljaju djelatnost) s najvećim iznosom duga koji udovoljavaju kriterijima za objavu duga na dan 31.10.2019. godine..... 50
Tablica 3. 10 poreznih obveznika (pravne osobe koje obavljaju djelatnost) s najvećim iznosom duga koji udovoljavaju kriterijima za objavu duga na dan 31.10.2019. godine..... 51
Tablica 4. Trenutno važeći govori o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja koje je sklopila i preuzela Republika Hrvatska 53

Popis grafikona

Grafikon 1. Porezni moral u svijetu po regijama, 2010. - 2014. 17
Grafikon 2. Porezni moral te odnos poreza i BDP-a 17
Grafikon 3. Institucionalni i društveno-ekonomski čimbenici povezani s poreznim moralom 18
Grafikon 4. Poduzeća koja ne prijavljuju sav prihod za porezne potrebe (u postotku) 19
Grafikon 6. Fiskalna razmjena 32

Životopis

Ana Marija Kutleša rođena je 2. veljače 1994. godine u Zagrebu, Republika Hrvatska. Srednju školu „Sedma gimnazija“ završila je Zagrebu, nakon čega upisuje Preddiplomski sveučilišni studij na Građevinskom fakultetu 2012. godine. Nakon 2 godine studija odlučuje se na upis Poslovne ekonomije na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Preddiplomski studij završava 2018. godine, te upisuje diplomski sveučilišni studij, smjer Financije u akademskoj godini 2018./2019.

Tokom studija radila je razne studentske poslove, a najveće je radno iskustvo stekla tokom studentskog programa *Work&Travel* u Sjedinjenim Američkim Državama gdje je usavršila svoje znanje engleskog jezika. Također, poznaje i njemački jezik. Od studenog 2018. godine radila je u Sektoru za naplatu Privredne banke Zagreb, da bi u veljači 2019. godine započela studentsku praksu u Poreznom odjelu *Ernst&Young* savjetovanja.