

AKTUALNI OSVRT

Prijedlog poreza na nekretnine – neka otvorena pitanja

mr. sc. MARINA KESNER-ŠKREB, Institut za javne financije, Zagreb

Ministarstvo financija i Porezna uprava predstavili su u Banskim dvorima 22. studenog 2012. prijedlog Zakona o porezu na nekretnine čime je započela javna rasprava o Zakonu koji bi trebao stupiti na snagu 1. travnja 2013.¹ Radi se o dugo najavljivanom porezu koji je pobudio brojne rasprave, a po samom predstavljanju izazvao je i ozbiljne političke sukobe.

U medijima su se u posljednje vrijeme vrtile razne dramatične procjene poreznog tereta nekretnina za građane, no nakon prezentacije mnogi su odahnuli jer se čini da teret ovog poreza i neće biti toliko težak. Naime, oporezuje se 70% fiskalne vrijednosti nekretnine po jedinstvenoj stopi od 1,5% uz brojne olakšice, tako da su efektivne porezne stope relativno niske. Predviđa se da će za većinu građana porezni teret biti jednak zbroju sadašnje komunalne naknade i poreza na vikendice (koji se uvođenjem ovog poreza ukidaju). Valja pohvaliti kreatora prijedloga zakona jer su očito imali sluha za zaista tešku socijalnu situaciju u zemlji te nisu predložili snažno oporezivanje nekretnina. Visoki iznosi poreza dodatno bi opteretili dohotke građana i doveli do odljeva privatnog dohotka u državne financijske kanale, dalje od tekuće privatne potrošnje. A država nam je i ovako prevelika i recesija preduboka! No, iako se može pohvaliti relativno blago oporezivanje nekretnina, ipak se kreatorima ovog prijedloga mora uputiti nekoliko pitanja.

Prijedlog poreza na nekretnine - ukratko

Pitanje	Odgovor
Tko plaća porez?	Domaća i strana fizička i pravna osoba koja je korisnik nekretnine
Tko ne plaća porez?	1. Određene institucije i određeni tipovi nekretnina (12 tipova nekretnina) 2. Umirovljenici, nezaposleni, branitelji, invalidne osobe - za jednu nekretninu, ali samo po socijalnim programima prema odlukama JLS*
Što je predmet oporezivanja?	Izgrađena nekretnina prema stvarnom stanju izgrađenosti Građevinsko zemljište, osim poljoprivrednog
Kolika je porezna stopa?	1,5%
Što je porezna osnovica?	70% fiskalne vrijednosti (umanjena za olakšice). Fiskalna vrijednost određuje se svakih pet godina
Koje su olakšice?	Umanjenje porezne osnovice za: 1. 88-95% - trajno stanovanje (odluka JLS) 2. 70-85% - privremeno stanovanje (odluka JLS) 3. 80, 60, 40 i 20% - ovisno o djelatnosti (određeno zakonom)
Kome pripada prihod?	Lokalni proračun Iznimno za porez utvrđen na nekretnine gradova i općina – državni proračun
Kada se porez plaća?	Godišnji porez koji se plaća u mjesečnim iznosima
Kada stupa na snagu?	1. travnja 2013., a prva rješenja se očekuju 1. rujna 2013.

* JLS – jedinica lokalne samouprave.

¹ Vlada RH. *Novosti i najave. Predstavljen prijedlog Zakona o porezu na nekretnine: Stopa 1,5% uz brojne porezne olakšice.* 22. studeni 2012.

1. Prihodi i administrativni troškovi. U prezentaciji prijedloga Zakona nisu predstavljene projekcije iznosa koji će ovaj porez donositi u lokalne proračune, niti troškovi provedbe za državnu administraciju. Takve simulacije trebale bi biti osnova za donošenje kvalitetne odluke o svakoj izmjeni poreza, a pogotovo za uvođenje jednog posve novog načina oporezivanja. Prema prvim ocjenama, a na temelju onog što je izneseno u prezentaciji, čini se da će ubrana sredstva biti relativno skromna, a administrativni troškovi ubiranja, barem u prvoj godini, relativno visoki. Evo i zašto.

- **Prihodi.** Zakonom su predviđene brojne olakšice i umanjenja. Smanjeni porez će se plaćati za nekretnine koje služe za trajno i povremeno stanovanje, te u kojima se obavlja neka posebno navedena djelatnost. Porez uopće neće plaćati određene institucije (primjerice Crveni križ), niti korisnici 12 tipova nekretnina (zemljišta zračnih luka, kulturna i javna dobra, vjerski objekti i sl.). Navedeno je ukupno 25 vrsta nekretnina na koje se neće uopće plaćati porez, ili će se plaćati na umanjenju osnovicu. Tome valja pridodati i građane za koje lokalna samouprava (umirovljenici, nezaposleni, branitelji ili osobe s invaliditetom) odluči da prema socijalnim programima neće plaćati porez na jednu nekretninu. Ako se od oporezivanja izuzmu svi navedeni objekti i porezni obveznici pitanje je kolika će osnovica ostati za oporezivanje i koliko će se poreza tada uopće moći ubrati. Posebno valja naglasiti da veliki broj poreznih izuzeća dovodi uglavnom uvijek i svugdje do velike porezne evazije. Porezni obveznici postaju vrlo maštoviti u traženju rješenja kako izbjeći ili smanjiti porezni teret i nalaze brojne legalne, a ponekad i ilegalne načine kako izigrati porezne vlasti. Zato porezna teorija uvijek naglašava da je bolji onaj porez koji se primjenjuje na što širu osnovicu, s jedinstvenom stopom i što manje izuzeća.
- **Administrativni troškovi**². Sljedeći element koji je trebalo procijeniti jesu administrativni troškovi ubiranja poreza. Suštinska osobina novog poreza jest da se on, za razliku od sadašnje komunalne naknade i poreza na kuće za odmor gdje se porezna osnovica određuje na temelju površine u m², određuje na temelju vrijednosnih izraza porezne osnovice. I upravo ovaj element uvelike određuje administrativne troškove ubiranja poreza. A oni će biti visoki, posebno u prvoj godini primjene. Porezna uprava mora uspostaviti, tzv. fiskalni registar u kojem će biti utvrđene vrijednosti svih nekretnina. Registar bi trebao biti gotov do kraja ožujka, što je izuzetno kratko vrijeme za tako veliki posao. Naime, za sve nekretnine u Hrvatskoj bi se trebalo na temelju uprosječene tržišne cijene (koju Porezna uprava već ima u svojim bazama o kupoprodaji stanova), godini izgradnje, lokaciji, stupnju izgrađenosti i kvaliteti izgradnje odrediti fiskalne vrijednosti nekretnina. Radi se o sveobuhvatnom poslu, u koji bi osim Porezne uprave bili uključeni Državna geodetska uprava i jedinice lokalne samouprave (JLS). Na nekim će područjima biti potreban i izlazak na teren u cilju konstatiranja stvarnog stanja i vrijednosti nekretnine. Spominje se da bi se taj ogroman posao koji uključuje određivanje vrijednosti za 14,5 milijuna katastarskih čestica trebao obaviti i uz svesrdnu pomoć kompjutorske tehnike i novih računalnih programa.³ Za sve to potrebno je vrijeme i značajna novčana sredstva. Osim toga, za Poreznu upravu to predstavlja dodatan posao jer treba biti osposobljen cijeli niz poreznih referenata koji će morati dobro razumjeti porez, određivati kada se stiče pravo na olakšicu, kontaktirati s poreznim obveznicima, rješavati njihove žalbe, i sl. Morati će se sigurno uključiti i ostale javne službe, jer će trebati provjeriti da li se neka nekretnina zaista trajno ili samo povremeno koristi, te da li je posve nekorištena.

2. Faze provedbe poreza na nekretnine. U prezentaciji se navodi da je osnovni cilj uvođenja poreza na nekretnine smanjenje poreznog opterećenja cijene rada koji bi se trebao odvijati postupno u tri faze. Evo kako su te faze opisane u prezentaciji Ministarstva financija i Porezne uprave:

- I. faza – *prebacivanje dijela poreznog opterećenja s cijene rada na oporezivanje nekretnina = uvođenje poreza na nekretnine i ukidanje komunalne naknade i poreza na kuće za odmor.*
- II. faza – *daljnji razvoj sustava oporezivanja nekretnina, kroz decentralizaciju i povećane usluge lokalne samouprave vidljive u poboljšanoj kvaliteti života.*
- III. faza – *konačno smanjenje ili ukidanje suvišnih i opterećujućih poreza i/ili drugih parafiskalnih davanja. Konkretno se spominje ukidanje prireza porezu na dohodak i spomeničke rente.*

² U Institutu za javne financije izrađena su brojna istraživanja o administrativnim troškovima oporezivanja. Vidjeti na: <http://www.ijf.hr/hr/publikacije/>

³ HRT, 2012. „Porez na nekretnine. Gost: Ravateljica Porezne uprave Nada Čavlović-Smiljanec“. *Radio na zahtjev - U mreži Prvog*, 23. studeni 2012.

Ove tri faze su vrlo nejasno definirane. Što će se primjerice dešavati u drugoj fazi kada se spominje neodređena fraza : „*razvoj sustava oporezivanja nekretnina*“, tj. u kojem će se smjeru to razvijati sustav oporezivanja? Nije jasan ni vremenski raspored odvijanja tih faza, odnosno koje godine počinje jedna, a završava druga faza. Koje godine možemo očekivati da se ostvariti temeljni cilj uvođenja poreza na nekretnine, a to je smanjivanje cijene rada? To bi se prema navodima u prezentaciji ostvarilo tek u trećoj fazi kada bi došlo do ukidanja prireza porezu na dohodak. No nije posve jasno kada bi se ovim porezom prikupilo dovoljno sredstava da se ukine prirez porezu na dohodak koji je dio cijene rada. Odnosno, kada bi se moglo zaista i provesti proklamirano rasterećenje troška rada. Na područjima JLS 2011. prirezom se prikupilo oko jedne milijarde kuna, a komunalnom naknadom i porezom na kuće za odmor oko 2 mlrd. kuna⁴. U prvoj fazi predviđa se samo zamjena komunalne naknade i poreza na kuće za odmor porezom na nekretnine, tj. očekuje se vjerojatno i prihod od poreza na nekretnine od oko 2 mlrd. kuna. No, da bi se stekli uvjeti za ukidanje prireza očito se planira daljnji rast poreza na nekretnine kako bi se njime prikupila dodatna milijarda kuna. Tek tada će se stvoriti uvjeti za ukidanje prireza, bez da se bitno ne naruše lokalni proračuni. No iz prezentacije nije vidljivo kada će se uvjeti za ukidanje prireza steći i tako omogućiti ostvarenje osnovnog cilja uvođenja poreza na nekretnine, tj. smanjivanja troška rada.

3. **Učinak na lokalne i državni proračun.** Ukidanje komunalne naknade i poreza na vikendice i njihova zamjena porezom na nekretnine donosi i određene neizvjesnosti u vezi prihoda proračuna JLS. Naime, neizvjesna je veličina osnovice na koju se porez primjenjuje: fiskalne vrijednosti nekretnina se moraju tek procijeniti, a raspone olakšica u porezu na nekretnine JLS tek treba odrediti. Obveznici ovog poreza su i Republika Hrvatska, županije, gradovi i općine, pa će i oni morati za svoja zemljišta i nekorištene nekretnine plaćati porez po stopi od 1,5%. Državni proračun također može očekivati dio prihoda od ovog poreza jer će porez na nekorištene nekretnine koje posjeduju gradovi i općine biti prihod državnog proračuna. Sve ovo ima financijske implikacije kako za lokalne proračune, tako i za državni proračun već krajem 2013.
4. **Učinak na bilance gospodarstvenika.** Porez na nekretnine plaćati će i svi gospodarstvenici uz određene olakšice po djelatnostima. Predviđa se umanjenje porezne osnovice za: 80% za nekretnine u industriji i proizvodnji, zdravstvenoj skrbi, obrazovanju, neprofitnim organizacijama; 60% za nekretnine u zakupu, građevinarstvo, prijevoz i skladištenje, ugostiteljstvo; 40% trgovina i 20% sve ostale djelatnosti. Naravno da će visina njihovog poreza ovisiti o procjeni fiskalne vrijednosti nekretnina koje gospodarstvenici koriste (odnosno ne koriste), a koju tek treba utvrditi, pa je i iznos poreza na nekretnine koji će u 2013. morati platiti još uvijek neizvjestan. Bilance poduzeća tako imaju još jednu nepoznanicu, a nepoznanice su neprijatelj investicija. S neizvjesnošću su suočena i lokalna komunalna poduzeća koja su se financirala prihodima od komunalne naknade koju su prikupljale JLS i transferirale komunalnim poduzećima. Komunalna naknada koja odlazi u povijest strogo je namijenjena za financiranje lokalne komunalne djelatnosti (javna rasvjeta, čišćenje javnih površina, održavanje groblja i sl.). Sada nje više neće biti, već će postojati porez na nekretnine kao nenamjenski prihod koji JLS mogu upotrijebiti po svojem nahođenju. Postavlja se pitanje koliko će poreznih prihoda JLS biti voljne u budućnosti ustupati komunalnim poduzećima. Dakle neizvjesnost se javlja i u bilancama lokalnih komunalnih poduzeća. Bilo bi bolje da se novi porez ne uvodi u sredini godine, već da se najavi unaprijed kako bi svi gospodarski subjekti mogli na vrijeme planirati svoje financije.
5. **Upitna ustavnost.** Valja također podsjetiti da su u Hrvatskoj već postojali porezi na nekorištene nekretnine: porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, neizgrađeno građevno zemljište i neiskorištene poduzetničke nekretnine koji su 2007. ukinuti Odlukom Ustavnog suda⁵ kao neustavni. U Odluci Ustavnog suda se navodi: „...zaključak je da vlasnika poduzetničke nekretnine, neizgrađenog građevinskog zemljišta i neobrađenog obradivog poljoprivrednog zemljišta nije dopušteno prisiljavati na određeni način postupanja, odnosno činjenja, (u konkretnom slučaju na korištenje navedenih nekretnina)... Sada se ponovo predlaže sličan porez kojim se „kažnjava“ vlasnika nekretnine koji svoje vlasništvo ne koristi. Za očekivati je da će se slični prigovori koji su korišteni prilikom ukidanja prethodna tri neustavna poreza koristiti i sada⁶.

⁴ Ministarstvo financija RH. *Ostvarenje proračuna: JLP(R)S 2010-2011*. Zagreb: Ministarstvo financija.

⁵ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-1559/2001. i U-I-2355/2002. od 21. veljače 2007 (NN 26/07).

⁶ Vidjeti više u: Jelčić, B., 2012. „Najavljene promjene u oporezivanju imovine u Republici Hrvatskoj - prijedlozi i mišljenja“. *Informator*, 30.5.2012, broj 6076.

Kao što se vidi iz navedenog, predlaže se porez koji donosi mnogo otvorenih pitanja⁷. Za očekivati je da će Ministarstvo financija i Porezna uprava provesti kvalitetnu javnu raspravu nakon koje će zaista uzeti u obzir sve prednosti i nedostatke, saslušati argumente što je moguće više sugovornika kako bi se moglo pažljivo i nepristrano dizajnirati porez koji će izazvati najmanje prigovora i koji će što je moguće bolje poštovati temeljna načela efikasnosti, pravednosti i jednostavnosti poreza.

⁷ Razni aspekti oporezivanja nekretnina u Hrvatskoj i EU obrađeni su u: Kesner-Škreb, M., 2012. "Mnogo vike nizašto – tri pitanja o porezima na nekretnine". *Newsletter*, br. 66, siječanj 2012 i Kesner-Škreb.M., 2009. "Što treba znati o oporezivanju nekretnina". *Newsletter*, br. 46, rujan 2009. Zagreb: Institut za javne financije.