

NEWSLETTER

Br. 36

Lipanj 2008.

ISSN 1333-4263

Institut za javne financije • 10000 Zagreb, Katančićeva 5, Hrvatska
p.p. 320; tel: (385 1) 4886 444; fax: 4819 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

Marina Kesner-Škreb
Danijela Medak Fell

Porez na dodanu vrijednost u Hrvatskoj i EU: porezni prag, nulta stopa, građevinsko zemljište i izuzeća¹

Uvod

Porez na dodanu vrijednost značajan je instrument fiskalne politike svake zemlje. Upravo zbog njegove važnosti na nacionalnom tržištu, ali i na zajedničkom europskom tržištu, Europska komisija teži ujednačenju propisa o PDV-u među državama članicama EU. Harmonizacija propisa temelji se na Direktivi² kojom se propisuju osnovne odrednice zajedničkoga europskog sustava PDV-a. U izradi zajedničkog sustava težilo se, u skladu s preporukama poreznih teoretičara, maksimiziranju učinkovitosti tog poreznog oblika te je on zamišljen kao jednostavan i praktičan sustav s jednom standardnom stopom, široko definiranom poreznom osnovicom i malim brojem izuzeća. Uz standardnu stopu,

¹ Tekst se temelji na istraživanjima koja su u Institutu za javne financije provodili: Marijana Bađun, Marina Kesner-Škreb, Danijela Kuliš, Danijela Medak Fell, Ivica Urban i Goran Vukšić, u suradnji s djelatnicima Središnjeg ureda Porezne uprave Ministarstva financija.

² Direktiva Vijeća 2006/112 EZ-a o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost zamijenila je tzv. Šestu direktivu, koja je donesena 1977. godine, kada je pokrenut postupak harmonizacije PDV-a u Uniji.

Ubrzanjem pregovora o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji, ponovo su se pojavile najave o potrebi izmjena Zakona o porezu na dodanu vrijednost (PDV-u) koji bi se trebao uskladiti s odredbama europske Direktive o zajedničkom sustavu PDV-a. Najčešće se spominju promjene na četiri područja: određivanje visine praga za ulazak u sustav PDV-a, primjena nulte stope, oporezivanje građevinskog zemljišta te definicija izuzeća. Ovdje ćemo ukratko opisati što propisuje Europska unija, kakva je hrvatska regulativa tih područja i koja se rješenja primjenjuju u novim državama članicama. Namjera nam je objasniti razlike u hrvatskome i europskom sustavu PDV-a te dati informaciju o rješenjima koja su tijekom pregovora usvojena u novim državama članicama. Napominjemo da nam nije namjera ulaziti u raspravu o mogućem odabiru rješenja za Hrvatsku jer će ona biti rezultat pregovora s EU i prerano je o njima nagađati.

koja ne smije biti niža od 15%, dopuštena je i primjena jedne ili dvije snižene stope, koje za određene kategorije dobara i usluga ne smiju biti niže od 5%. Ipak, proces harmonizacije pokazao se dugotrajnim i složenim pa je takav "teorijski idealan" sustav i dalje opterećen raznim tranzicijskim odredbama i posebnim izuzećima od pravila koje Europska komisija zasebno odobrava svakoj državi članici.

U Hrvatskoj je sustav PDV-a uveden 1. siječnja 1998. godine kao zamjena za višefazni porez na promet.³ Osnovni sustav također je uvelike slijedio teoretske preporuke – primjenjivao se po jedinstvenoj stopi od 22% na široko definiranu poreznu osnovicu, uz mali broj standardnih izuzeća i bez nultih stopa, osim one za izvoz – tako da je u osnovi bio vrlo sličan zakonodavstvu EU. Ipak, uvođenjem nultih stopa na neke kategorije dobara i usluga u unutrašnjem prometu, kao i drugačijim pristupom u definiranju izuzeća, određivanju praga za ulazak u sustav ili u pristupu oporezivanju građevinskog zemljišta, u nekim se područjima značajnije odstupilo od europske prakse. U sklopu hrvatskih pregovora za pristupanje Uniji može se očekivati da će se te različitosti morati uskladiti s Direktivom.

1. Prag za ulazak u sustav PDV-a

U poreznim zakonodavstvima pojedinih zemalja različito je određeno uz koje su se uvjete i kada porezni obveznici – poduzetnici obvezni prijaviti u sustav PDV-a. Ulazak, odnosno izlazak iz sustava određuje se visinom ostvarenog prometa u određenom poreznom razdoblju (obično u jednoj godini), što se naziva pragom za ulazak u sustav. Poduzetnici koji postanu dijelom sustava PDV-a na sve svoje isporuke dobara i usluga moraju obračunavati PDV, ali imaju pravo odbiti onaj PDV koji je iskazan na njihovim ulaznim računima za nabavljena dobra i usluge. Poduzetnici koji zbog malog ostvarenog prometa ne uđu u sustav PDV-a ne iskazuju PDV na računima za svoje isporuke, ali ne mogu ni odbiti plaćeni PDV na nabavljena dobra i usluge.

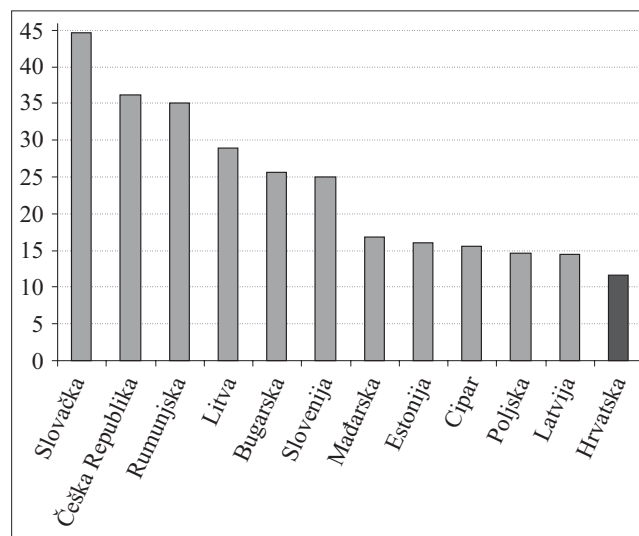
Visina praga za ulazak u sustav utječe na porezne prihode i troškove oporezivanja. Previsok prag zbog neuključivanja određenog broja poreznih obveznika u sustav PDV-a može prouzročiti gubitak poreznih prihoda za državu. Nasuprot tome, prenizak prag i, slijedom toga, relativno velik broj malih poduzetnika koji ulaze u sustav znatno opterećuje poreznu upravu i povećava troškove oporezivanja. Odluka o izboru visine praga obično se donosi na temelju analize učinaka visine pra-

ga na troškove oporezivanja za poreznu administraciju i za porezne obveznike te na promjenu broja poreznih obveznika i visinu naplaćenih poreznih prihoda.

Europska Direktiva u dijelu koji se odnosi na izuzeća što se primjenjuju na isporuke dobara i usluga malih poduzeća određuje minimalnu visinu praga za ulazak u sustav u iznosu od 5.000 EUR. No državama članicama je omogućeno utvrđivanje višeg praga uz određene uvjete.

Porezni obveznici u Hrvatskoj ulaze u sustav PDV-a ako njihove isporuke dobara i usluga u prethodnoj kalendarskoj godini premašuju godišnju vrijednost od 85.000 kuna. Osim zakonske obveze ulaska u sustav, postoji mogućnost dobrovoljnog ulaska poduzetnika koji nisu premašili prag ako smatraju da je za njihovo poslovanje povoljnije biti u sustavu PDV-a, no tada u sustavu moraju ostati sljedećih pet godina. Prilikom uvođenja PDV-a 1998. godine visina praga iznosila je 50.000 kuna. Nakon jednogodišnje primjene, odnosno od 1. siječnja 1999. godine, prag je povećan na 85.000 kuna (protuvrijednost oko 11.600 EUR), što vrijedi i danas.

Slika 1. Visina praga za ulazak u sustav PDV-a u novim državama članicama EU-a 2008. (u tis. EUR)



Izvor: IBFD, European Tax Surveys, dostupno na: <http://online2.ibfd.org/eth>

Hrvatska se po visini praga nalazi na začelju u odnosu prema novim državama članicama EU. Važno je napomenuti da je u nekoliko novih zemalja članica došlo do promjena visine praga prilikom pristupanja EU. U Rumunjskoj je prag snižen s oko 57.000 na 35.000 EUR; u Češkoj Republici s 3 na 2 milijuna CZK, a zatim na 1 milijun; u Slovačkoj je prag udvostručen sa 750.000 na 1.500.000 SKK; u Mađarskoj s 2 na 4 milijuna HUF; a u Sloveniji je povećan s oko 20.000 na 25.000 EUR. Ne-

³ Zakon o porezu na dodanu vrijednost, NN 47/95, 106/96, 164/98, 54/00, 73/00 48/04, 82/04, 90/05 i 76/07.

promijenjeni prag zadržale su Bugarska, Cipar, Estonija, Litva, Latvija, Malta i Poljska. No od 1. siječnja 2008. Poljska je povećala prag s 10.000 na 14.700 EUR, a Mađarska s 15.700 na 16.900 EUR. Na temelju iskustava novih članica EU, može se zaključiti kako Hrvatska svakako treba iskoristiti pretprijetno razdoblje kako bi ocijenila je li sadašnji prag odgovarajuće visine i ako se pokaže opravdanim, promijeniti ga prije ulaska u EU.

2. Primjena nulte stope

Jedno od područja u kojemu hrvatsko zakonodavstvo još značajnije odstupa od europskoga jest primjena nulte stope. Prema važećim propisima Direktive, primjena nulte stope – odnosno izuzeća s povratom poreza plaćenoga u prethodnoj fazi – dopuštena je samo za proizvode koji se izvoze. Na taj je način izvoz u potpunosti oslobođen PDV-a, koji se plaća tek u zemlji uvoza, tj. potrošnje. Ipak, postoje neke iznimke od tog pravila, pa je tako nekim zemljama dopuštena primjena nulte stope i za isporuke u zemlji. U takvim je slučajevima obuhvat primjene nulte stope uglavnom ograničen na proizvode i usluge navedene u Dodatku III. Direktive (v. okvir 1), za koje je inače dopuštena primjena snižene stope.

Okvir 1. Proizvodi i usluge na koje se primjenjuje snižena stopa navedena u Dodatku III. Direktive

1. Prehrambeni proizvodi
2. Opskrba vodom
3. Farmaceutski proizvodi
4. Medicinska oprema za invalide
5. Prijevoz putnika
6. Isporuka knjiga, novina i časopisa
7. Ulaznice za kulturne događaje i ustanove
8. Prijam radijskih i televizijskih programa
9. Usluge umjetnika
10. Izgradnja i obnova socijalnih stanova
11. Isporuke dobara i usluga za poljoprivrednu proizvodnju, osim kapitalnih dobara
12. Usluge smještaja u hotelima
13. Prodaja ulaznica za sportske priredbe
14. Korištenje sportskih objekata
15. Isporuke dobara i usluga dobrotvornih ili socijalnih ustanova
16. Usluge pogrebnika i krematorija
17. Usluge zdravstvene i stomatološke zaštite
18. Usluge u vezi s čišćenjem ulica i prikupljanjem i obradom otpada

U Hrvatskoj je, pak, nakon što se nulta stopa inicijalno primjenjivala samo na izvoz, krajem 1999. godine

uvodena nulta stopa na domaće isporuke kruha, mlijeka, knjiga te nekih lijekova i medicinskih pomagala. Kasnije je kategorija proizvoda obuhvaćenih nultom stopom proširena znanstvenim časopisima i javnim prikazivanjem filmova. Kao što se vidi, svi proizvodi i usluge na koje se u Hrvatskoj primjenjuje nulta stopa pripadaju kategorijama iz Dodatka III. Direktive, za koje se u EU nudi mogućnost primjene snižene stope, no ne niže od 5%.

Tablica 1. Dinamika uvođenja nulte stope u Hrvatskoj

Datum primjene	Narodne novine	Proizvodi
1. studenoga 1999.	NN 105/99	kruh, mlijeko, knjige, lijekovi utvrđeni Listom lijekova HZZO-a, implantati i ortopedska pomagala
1. lipnja 2000.	NN 54/00	znanstveni časopisi
1. rujna 2000.	NN 73/00	javno prikazivanje filmova
1. siječnja 2001.	NN 73/00	organizirani boravak turista koji se plaća doznakama iz inozemstva*

**Od 2006. smještaj turista oporezuje se po stopi od 10%*

U 2008. godini nulta se stopa primjenjuje u sedam starih zemalja članica (Belgiji, Danskoj, Irskoj, Finskoj, Švedskoj, Austriji i UK) i u tri nove države članice (Cipru, Malti i Poljskoj). Jasno je da je u pregovorima s novim državama članicama Komisija bila nesklona odobravati nove iznimke ili odstupanja od već utvrđenih pravila. Od 12 novih zemalja članica samo su se Cipar, Malta i Poljska u pregovorima za ulazak u EU uspješno izborile za pravo primjene nultih stopa. Ta se prava isključivo odnose na kategorije proizvoda navedene u Dodatku III, a njihovo je vremensko trajanje strogo određeno privremenim odredbama Direktive. Tako je Cipar svoje pravo na nultu stopu na isporuke određene vrste hrane i pića te na isporuke farmaceutskih proizvoda, lijekova i cjepiva smio primjenjivati do 31. prosinca 2007. godine. Malta se nultom stopom na prehrambene i farmaceutske proizvode ima pravo koristiti do 1. siječnja 2010. godine, a Poljska je nultu stopu na isporuke određenih knjiga i specijalističke periodike smjela zadržati do 31. prosinca 2007. godine. Zanimljivo je, međutim, da su i Cipar i Poljska zadržali odgodu ukidanja nulte stope: Cipar do 31. prosinca 2009, a Poljska do 31. prosinca 2010.

Na temelju njihovih iskustava možemo zaključiti da su europska pravila u vezi s nultom stopom vrlo rigorozna, da se teži potpunom ukidanju te stope na području cijele Unije te da je prostor za iznimke izuzetno ograničen – i s obzirom na obuhvaćene proizvode i s obzirom na vremensko trajanje dopuštene derogacije. Hrvatska bi

Tablica 2. Stope PDV-a u novim državama članicama EU i Hrvatskoj 2008. godine

Država članica	Standardna stopa PDV-a	Snižena stopa	Nulta stopa
Bugarska	20	7	ne
Cipar	15	5 i 8	da
Češka Republika	19	9	ne
Estonija	18	5	ne
Mađarska	20	5	ne
Latvija	18	5	ne
Litva	18	5 i 9	ne
Malta	18	5	da
Poljska	22	7	da
Rumunjska	19	9	ne
Slovenija	20	8,5	ne
Slovačka	19	10	ne
Hrvatska	22	10	da

Izvor: IBFD, European Tax Surveys, dostupno na: <http://online2.ibfd.org/eth>

trebala preispitati važnost nulte stope prema kategorijama obuhvaćenih proizvoda te eventualno tražiti privremenu odgodu ukidanja nulte stope za najvažnije kategorije proizvoda.

3. Oporezivanje građevinskog zemljišta

Općenito, PDV-om se u EU oporezuje prodaja građevinskog zemljišta, a izuzeto je oporezivanje negrađevinskog zemljišta. Naime, prema Direktivi, oporezuje se neizgrađeno (prazno) građevinsko zemljište kada je isporučitelj obveznik PDV-a, ali je izuzeto oporezivanje negrađevinskog zemljišta. Također su oporezive samo nove građevine i pripadajuće zemljište, dok su isporuke starih građevina (i pripadajućeg zemljišta) izuzete od plaćanja PDV-a. EU dopušta opcijско oporezivanje⁴ za izuzete isporuke, tj. za stare građevine i negrađevinsko zemljište.

U hrvatskom sustavu PDV-a isporuke svih zemljišta uvijek su izuzete od oporezivanja. PDV-om se oporezuju nove građevine (sagrađene i isporučene nakon 1. siječnja 1998. godine) koje isporučuje porezni obveznik. No PDV-om se ne oporezuje pripadajuće zemljište uz takvu građevinu, već se ono oporezuje porezom na promet nekretnina. Također se porezom na promet nekretnina oporezuju "stare" građevine, tj. one izgrađene

⁴ Direktiva državama članicama omogućuje opcijско oporezivanje za isporuke starih građevina i negrađevinskog zemljišta. Tako je određeno da države članice mogu poreznim obveznicima dati pravo da se opredijele hoće li te transakcije oporezivati PDV-om ili porezom na promet nekretnina.

ne i isporučene do 31. prosinca 1997. godine, kao i sva zemljišta (građevinsko i negrađevinsko).

U procesu pristupanja EU u Hrvatskoj će se najvjerojatnije uvesti izmjene u oporezivanju nekretnina. To se ponajprije odnosi na potrebu oporezivanja građevinskog zemljišta PDV-om, bilo neizgrađenoga (praznog) ili zemljišta koje pripada novoj građevini, koja se sada oporezuje porezom na promet nekretnina. Umjesto dosadašnjim porezom na promet nekretnina po stopi od 5%, takvo bi se zemljište trebalo oporezivati PDV-om po stopi od 22%. Oporezivanje građevinskog zemljišta PDV-om imat će određene ekonomske učinke. To se posebice odnosi na troškove poreznih obveznika u građevinarstvu te, posredno, na cijene nekretnina. Valja naglasiti da troškovi nabave građevinskog zemljišta za građevinsko poduzeće ovise o poreznom statusu u sustavu PDV-a prodavatelja zemljišta građevinskom poduzeću. Naime, ključno je da građevinsko poduzeće koje je u sustavu PDV-a može odbiti pretporez na građevinsko zemljište nabavljeno od prodavatelja koji je u sustavu PDV-a. Tada se njegovi troškovi smanjuju. No ako ga nabavlja od fizičke osobe ili pravne osobe koja nije obveznik PDV-a, tada njegovi troškovi ostaju nepromijenjeni jer se na takvo zemljište, kao i do sada, obračunava porez na promet nekretnina, koji se ne može odbiti kao pretporez. Dakle, trošak nabave građevinskog zemljišta za građevinsko poduzeće zbog promjene u oporezivanju građevinskog zemljišta može pasti ili ostati nepromijenjen.

U načelu se u svim novim državama članicama građevinsko zemljište, kao i nove nekretnine, oporezuju PDV-om po standardnim stopama⁵, ali je izuzeto negrađevinsko zemljište, uz mogućnost opcijско oporezivanja. No s obzirom na fleksibilnost Direktive, u praksi pojedinih zemalja postoje različite definicije relevantnih pojmova kao što je definicija građevine, prvog nastanjenja, građevinskog zemljišta i sl. Moguće je očekivati da će prilikom pristupanja EU slično morati postupiti i Hrvatska, tj. da će morati početi oporezivati građevinsko zemljište PDV-om.

4. Definicija izuzeća

Izuzeće od plaćanja PDV-a bez prava na odbitak pretporeza u unutrašnjem prometu još je jedno područje u kojemu će se hrvatski sustav PDV-a morati značajno uskladiti s pravnom stečevinom EU. Osnovna je razlika između europskoga i hrvatskog sustava u načelima prema kojima se definira pravo na izuzeće: europski sustav temelji se na funkcionalnom načelu, dok je

⁵ Pregled standardnih stopa vidjeti u tablici 2.

hrvatski utemeljen na institucionalnome. Drugim riječima, Direktivom se propisuju djelatnosti koje su izuzete od obveze plaćanja PDV-a, neovisno o tome koja ih ustanova ili društvo obavlja, dok u Hrvatskoj vrijedi obrnuti pristup: Zakonom se definiraju izuzete vrste institucija u svim djelatnostima koje obavljaju. To konkretno znači da su, prema važećem Zakonu, primjerice, banke izuzete iz sustava PDV-a za cjelokupno svoje poslovanje, ali nemaju pravo na odbitak pretporeza za nabavljena dobra i usluge. Kada se primijene odredbe Direktive, banke će biti izuzete od PDV-a, ali ne za svoje cjelokupno poslovanje, nego samo za bankarske poslove navedene u Direktivi. Za svoje ostale djelatnosti, koje nisu definirane Direktivom, morat će biti u sustavu PDV-a te obračunavati PDV na svoje isporuke, ali s pravom na (djelomični) odbitak pretporeza na nabavljena dobra i usluge. Može se očekivati da u usklađivanju tog dijela zakonodavstva neće ostati previše mjesta za pregovore te da će hrvatski sustav morati usvojiti funkcionalno načelo.

Direktiva EU navodi niz djelatnosti koje se mogu izuzimati iz sustava PDV-a bez obzira na to koja ih ustanova ili društvo obavlja. Dije se na djelatnosti od javnog interesa te na druga izuzeća. Djelatnosti od javnog interesa obuhvaćaju javne poštanske usluge, bolničku i medicinsku njegu, socijalnu skrb i socijalno osiguranje, zaštitu i izobrazbu djece i mladeži, školsku ili sveučilišnu izobrazbu, usluge neprofitnih organizacija (političkih, sindikalnih, vjerskih, filantropskih i sl.), određene sportske i kulturne usluge te djelatnosti javnog radija i televizije.⁶ Druga izuzeća odnose se na niz razli-

čitih transakcija, primjerice na transakcije osiguranja i reosiguranja, iznajmljivanje nekretnina, odobravanje i ugovaranje kredita ili kreditnih jamstava, trgovanje i upravljanje vrijednosnim papirima, te transakcije u vezi s novcem, depozitnim i tekućim računima i ostalim sredstvima plaćanja.⁷

U Hrvatskoj se od plaćanja PDV-a izuzimaju ove ustanove: banke, štedionice, štedno-kreditne zadruge, društva osiguranja i reosiguranja, privatne liječničke prakse, zdravstvene, socijalne, obrazovne, vjerske i kulturne ustanove, kladionice te najam stambenih prostorija.⁸ Te ustanove trenutačno su izuzete od obveze plaćanja PDV-a, ali nemaju ni pravo oduzimati plaćeni pretporez na svoje nabave. Usklađivanje s propisima EU donijet će promjenu u smislu da će ustanove i društva iz članka 11. sadašnjeg Zakona biti izuzete u sustavu PDV-a prema tzv. funkcionalnom načelu. To znači da će navedeni pravni subjekti i dalje biti oslobođeni obveze obračunavanja PDV-a bez prava na odbitak pretporeza, ali samo za određene vrste usluga i isporuka dobara definiranih u Direktivi. Na ostale će isporuke imati obvezu obračuna PDV-a, ali i pravo na povrat pretporeza plaćenoga na inpute u proizvodnji takvih dobara i usluga. Naravno, promjena propisa zahvatit će i neke pravne subjekte koji obavljaju navedene djelatnosti, a do sada nisu bili izuzeti.

Zaključno, Hrvatska bi na putu do prihvaćanja funkcionalnog načela trebala detaljno analizirati i definirati sve razlike u sustavima te poduzeti korake kako bi taj prijelaz bio što bezbolniji, kako za poreznu administraciju, tako i za porezne obveznike.

⁶ Detalje vidjeti u članku 132. Direktive.

⁷ Popis djelatnosti nije iscrpan, detalje vidjeti u člancima 135-137. Direktive.

⁸ Detalje vidjeti u članku 11, stavak 1. Zakona o PDV-u.

**Poštarina plaćena
u poštanskom uredu
10000 ZAGREB**

TISKANICA