

Porez na promet nekretnina u Hrvatskoj: pledoaje za njegovo ukidanje ili preoblikovanje u „lokalni porez“

Gadžo, Stjepan

Source / Izvornik: **Zbornik radova "13. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave", 2023, 133 - 145**

Conference paper / Rad u zborniku

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:160111>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-12**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA


DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

POREZ NA PROMET NEKRETNINA U HRVATSKOJ: PLEDOAJE ZA NJEGOVO UKIDANJE ILI PREOBLIKOVANJE U „LOKALNI POREZ“

REAL ESTATE TRANSFER TAX IN CROATIA: A PLEA FOR ITS ABOLITION OR TRANSFORMATION INTO A GENUINE „LOCAL TAX“

doc. dr. sc. Stjepan Gadžo

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet
e-mail: stjepan.gadzo@pravri.uniri.hr

Sažetak

Porez na promet nekretnina (PPN) dio je hrvatskog poreznog sustava sve od 1990. godine. Najvažnije izmjene u pogledu PPN-a poduzete u sklopu tzv. porezne reforme (2016-2020. godine) odnose se na ukidanje oslobođenja za stjecanje nekretnine u svrhu rješavanja stambenog pitanja, kao i na postupno smanjenje porezne stope s 5% na sadašnjih 3%. Uzimajući u obzir kako je aktualna vlast najavila i potpuno ukidanje ovog poreza, u ovom se radu preispituju njegove porezno-političke osnove. Polazeći od nalaza ekonomske znanosti kako PPN znatno iskrivljuje odluke subjekata na tržištu, predlažu se dvije alternativne reformske mjere. Tako bi domaći bi zakonodavac mogao, po uzoru na recentni primjer Češke, potpuno ukinuti PPN, u prilog čega postoje ozbiljni argumenti i ekonomske i pravne naravi. Alternativno, PPN je moguće se preoblikovati u „čisti lokalni porez“, što podrazumijeva davanje određenih normativnih ovlasti lokalnim jedinicama.

Ključne riječi: *porez na promet nekretnina, porezna reforma, načela oporezivanja, porezna politika, financijsko izravnanje.*

Abstract

Real estate transfer tax (RETT) has been part of the Croatian tax system since 1990. The most important changes regarding the tax on real estate transactions undertaken as part of the so-called comprehensive tax reform (2016-2020) relate to the abolition of the exemption for “first-time buyers”, as well as the gradual reduction of the tax rate from 5% to the current 3%. Considering that the current government has published its intention to fully abolish RETT, this paper examines its policy dimension. Starting from the economic findings that RETT significantly distorts the decisions of market actors, two alternative reform measures are proposed. First, the domestic legislator could, following the recent example of the Czech Republic, fully abolish RETT. Alternatively, RETT may be transformed into a “pure local tax”, which implies giving expansive regulatory powers to local units.

Keywords: *real estate transfer tax, tax reform, principles of taxation, tax policy, fiscal federalism.*

1. UVOD

Porez na promet nekretnina (dalje: PPN) može se označiti konstantom hrvatskog poreznog sustava. Iako normativni okvir ovog poreznog oblika trpi značajne promjene od donošenja prvog Zakona o porezu na promet nekretnina u prosincu 1990. (NN 53/90.) sve do njegove

aktualne inačice koja je na snagu stupila 01. siječnja 2017. godine (Zakon o porezu na promet nekretnina, NN 115/2016, 106/2018; dalje: ZPPN/16), u domaćoj znanstvenoj i stručnoj javnosti gotovo potpuno izostaju rasprave o opravdanju njegova ubiranja. Riječju, pažnja većine autora usmjerena je na praktičnu primjenu i tumačenje mjerodavnih zakonskih odredbi, bez upuštanja u analize porezno-političkog predznaka (v. npr. Mijatović, 2019). Glede PPN-a domaći porezni stručnjaci kao da se drže postulata klasične škole javnih financija o „starim porezima kao dobrim porezima“ (Kesner-Škreb, 2007: 1).¹ S obzirom da se značaj argumenata historijske naravi u prilog postojanja i opstanka nekog poreza ne smije podcijeniti (Jelčić et al., 2008: 264-265), korisno je primijetiti da je na području današnje Hrvatske porezni oblik sličan današnjem PPN-u postojao još u vrijeme austrougarske vladavine, pod nazivom *biljegovina* (Radić, 1908: 122-125), te da izravni prethodnik PPN-a predstavlja *porez na promet nekretnina i prava*, uveden 1985. godine u SFRJ, temeljem tzv. međurepubličkog dogovora (Jelčić i Bejaković, 2012: 114).

U okviru tzv. sveobuhvatne porezne reforme provedene u razdoblju 2016-2020. godine najvažnije izmjene u pogledu PPN-a odnose se na ukidanje oslobođenja za stjecanje nekretnine u svrhu rješavanja stambenog pitanja, ali i na postupno smanjenje porezne stope s 5% na trenutno važećih 3%. Štoviše, u izbornom programu za posljednje parlamentarne izbore (srpanj 2020.) trenutno vladajuće Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) kao jedan od prioriteta na području porezne politike ističe se upravo ukidanje PPN-a (HDZ, 2020: 38). Naznačeni trend smanjenja poreznog opterećenja PPN-om, uz najavu njegova ukidanja, predstavlja neposredni povod za pisanje ovog rada.

Cilj je rada preispitati porezno-političke temelje za postojanje PPN-a u hrvatskom poreznom sustavu. Preciznije, polazeći od općeprihvaćenih načela porezne politike (ekonomska učinkovitost, pravednost, jednostavnost i administrativna provedivost, i dr.), u ovom se radu pokušava dati odgovor na pitanje u kojem smjeru, i na koji način, treba reformirati oporezivanje prometa nekretnina u Hrvatskoj. Pri tome se u obzir uzimaju i iskustva drugih država, posebno onih država članica Europske unije (dalje: EU) koje su u posljednjim godinama poduzele reformske korake u vezi PPN-a.

Rad je podijeljen u pet glavnih dijelova. Nakon uvoda, u drugom se poglavlju izlažu glavna obilježja PPN-a u hrvatskom poreznom sustavu *de lege lata*. U trećem se poglavlju razlažu porezno-politički aspekti PPN-a iz ugla financijske znanosti. Pri tome se ocrtavaju glavne prednosti i nedostaci ovog poreznog oblika u smislu „klasičnih“ načela oporezivanja (pravednost, učinkovitost, jednostavnost i administrativna provedivost). U četvrtom se poglavlju najprije ukazuje na recentne trendove u usporednim poreznim sustavima, gdje je uočljiv trend reformi u području oporezivanja prometa nekretnina. Nakon toga se iznose dva alternativna prijedloga reforme PPN-a u Hrvatskoj, polazeći od prethodno izloženih nalaza porezno-političke naravi te usporednih trendova. U tom smislu se u radu ukazuje kako bi domaći zakonodavac trebao ili potpuno ukinuti PPN ili ga preoblikovati u „čisti lokalni porez“, što podrazumijeva davanje značajnijih normativnih ovlasti lokalnim jedinicama. Posljednji, peti dio rada daje zaključna razmatranja.

¹ Vrijedi istaknuti da je relativno snažna podrška postojanju PPN-a istaknuta i u recentnom istraživanju stavova domaćih poreznih stručnjaka (Šimović, H., Blažić, H. i Štambuk, A., 2014: 425).

2. GLAVNE ZNAČAJKE POREZA NA PROMET NEKRETNINA U HRVATSKOJ

Detaljan prikaz važećeg normativnog uređenja PPN-a u RH, kao i njegova historijata, prelazi granice ovog rada.² Ipak, za raščlambu porezno-političkih aspekata ovog poreznog oblika potrebno je istaknuti bar nekoliko osnovnih točaka:

- predmet oporezivanja je svaki oblik prometa nekretnina, tj. svako stjecanje vlasništva nekretnine koja se nalazi na području RH, bez obzira stječe li se nekretnina uz naknadu (npr. kupoprodajom) ili bez naknade (npr. darovanjem, nasljeđivanjem);
- s ciljem izbjegavanja dvostrukog oporezivanja PPN-om i porezom na dodanu vrijednost (PDV), stjecanje nekretnina na koje se plaća PDV (tzv. isporuka „novih građevina“) izuzeto je iz predmeta oporezivanja PPN-om³;
- porezni obveznik PPN-a je stjecatelj nekretnine;
- porezna osnovica je tržišna vrijednost nekretnine;
- porezna stopa iznosi 3% (od 01. siječnja 2019. godine);
- nakon 01. siječnja 2017. pojednostavljen je postupak prijave obveze PPN-a, s obzirom da se od poreznog obveznika više ne traži da sam prijavi promet poreznom tijelu, već se porezna tijela oslanjaju na dostavu podataka od javnih bilježnika, sudova i drugih javnopravnih tijela;
- od 01. siječnja 2017. prihod od PPN-a pripada u cijelosti jedinici lokalne samouprave (dalje: JLS) na čijem se području nalazi nekretnina (do navedenog datuma radilo se o tzv. zajedničkom porezu čiji su se prihodi dijelili između JLS-a i državnog proračuna).

Ako se navedene normativne odrednice hrvatskog PPN-a povežu s klasifikacijama poreznih oblika općeprihvaćenim u suvremenoj doktrini (vidi Jelčić et al., 2008: 102-117), jasno je da je riječ o: (i) posrednom porezu – s obzirom da zahvaća gospodarsku snagu (imovinu) poreznog obveznika posredstvom prometa/potrošnje; (ii) analitičkom porezu – s obzirom da je predmet oporezivanja ograničen samo na promet nekretninama; (iii) *ad valorem* porezu – s obzirom da se PPN razrezuje na stvarnu ili procijenjenu vrijednost poreznog objekta; (iv) gradskom/općinskom porezu – s obzirom na kriterij pripadnosti prihoda.

3. POREZ NA PROMET NEKRETNINA U SVJETLU TEMELJNIH NAČELA OPOREZIVANJA

3.1. Općenito o temeljnim načelima i ciljevima oporezivanja

U literaturi javnih financija i financijskog prava prevladava stajalište kako zakonodavci u kreiranju poreznog sustava moraju slijediti određena pravila, koja se mogu označiti „načelima oporezivanja“ (Jelčić et al., 2008: 174-179; Šimović i Deskar-Škrbić, 2020: 209-211). Iz pravne perspektive, ova načela su odraz društveno-političkih vrijednosti koje bi trebale diktirati normativni sadržaj poreznih propisa.

² Detaljnije vidi npr. Stipić i Marić (2019).

³ O oporezivanju nekretnina PDV-om vidi detaljno Markota (2018: 1185-1214).

Iako u doktrini postoje različite taksonomije načela oporezivanja, većina autora izdvaja tri glavne porezno-političke smjernice (Gadžo, 2018: 198):

- (i) načelo porezne pravednosti, sukladno kojemu ukupno porezno opterećenje u nekoj državi mora biti pravedno raspodijeljen među poreznim obveznicima; u suvremeno doba prevladava shvaćanje kako to podrazumijeva uzimanje u obzir tzv. gospodarske snage poreznih obveznika, koje je u Hrvatskoj utjelovljeno i u čl. 51. st. 1. Ustava RH;
- (ii) načelo (ekonomske) učinkovitosti, sukladno kojemu porezni sustav mora u što je moguće manjoj mjeri utjecati na ponašanje i odluke aktera na tržištu, odnosno proizvoditi što manji „mrtvi teret oporezivanja“ (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020: 220);
- (iii) (iii) načelo jednostavnosti i administrativne provedivosti, sukladno kojemu cjelokupni porezni sustav mora biti što jednostavniji, a porezni propisi razumljivi i lako primjenjivi; u pravnom smislu ovo je načelo povezano i sa općim zahtjevima vladavine prava, poput pravne sigurnosti, određenosti (poreznih) propisa i dr. (Gadžo, 2018: 222).

Ipak, svaka rasprava porezno-političkog predznaka mora imati u vidu da zakonodavac prilikom osmišljavanja i oblikovanja poreznog sustava može biti vođen i drugim ciljevima, neki od kojih su po svojoj prirodi u sukobu s prethodno naznačenim teorijskim načelima. Dakako, za svaki je porezni oblik imanentan fiskalni cilj: temeljna je svrha poreza prikupljanje dovoljne količine sredstava za financiranje javnih potreba (Jelčić et al., 2008: 206). U analizi svih ostalih, nefiskalnih ciljeva oporezivanja korisno je razlučiti dvije kategorije: redistribucijsku svrhu poreza i regulatornu svrhu poreza (Avi Yonah, 2006: 3-4). Pri tome je redistribucijski cilj poreza vezan za jednu od mogućih koncepcija porezne pravednosti, prema kojoj konačni učinak oporezivanja mora biti preraspodjela dohotka ostvarenog na tržištu, a regulatorni cilj podrazumijeva stav zakonodavca da su određene distorzije u ponašanju tržišnih aktera poželjne i nužne.

3.2. Porezno-politička evaluacija poreza na promet nekretnina

Za potrebe ovog rada važno je dati ocjenu, s aspekta gore naznačenih načela oporezivanja, o porezu na promet nekretnina, osobito u onom obliku u kojem je normativno uređen u RH.

Početno vrijedi napomenuti kako se glavni nedostatak PPN-a očituje s obzirom na načelo učinkovitosti. U ekonomskoj literaturi razvidan je gotovo jednodušan stav da PPN ima negativan utjecaj na gospodarski rast, s obzirom na mrtvi teret oporezivanja koji nosi (Prammer, 2020: 494, OECD, 2022: 90). To je povezano s temeljnim obilježjem PPN-a kao poreza na transakcije, umjesto poreza na potrošnju: PPN se nameće povodom svakog prometa nekretnina, bez obzira je li nekretnina namijenjena ulaganju ili (krajnjoj) potrošnji; to dovodi do nepovoljnijeg poreznog tretmana nekretnina kojima se na tržištu trguje češće, odnosno do tržišnih distorzija koje destimuliraju sklapanje uzajamno povoljnih transakcija (Adam et al., 2011: 151-152). Više empirijskih istraživanja potvrđuje da PPN, posebno ako se primjenjuju više porezne stope, dovodi do smanjenja ukupne razine prometa na tržištu nekretnina (OECD, 2022: 91). Međutim, ovaj porez može imati i značajne negativne učinke i na tržištu radne snage, s obzirom na procijenjeni utjecaj čimbenika stanovanja i vlasništva nad nekretninom na mobilnost radnika (Prammer, 2020: 495). Literatura sugerira da u procjeni ovog tzv. učinka zaključavanja (*lock-in effect*) PPN-a treba biti oprezan i imati u vidu posebnosti države o kojoj

je riječ, s obzirom na raznolikost motiva koji utječu na odluku o preseljenju, različite udjele vlasništva nad nekretninama te druge relevantne čimbenike (OECD, 2022: 91).

U pogledu načela porezne pravednosti, normativni dizajn PPN-a u većini svjetskih država, uključujući i Hrvatsku, navodi na zaključak da se njime zahvaća imovina stjecatelja nekretnine, najčešće kupca. Pri tome zakonodavac očito polazi od pretpostavke da stjecatelj, kao porezni obveznik, plaća dužni iznos poreza iz svoje imovine, koja zapravo predstavlja zbroj prethodno ostvarenih, a uštedenih dohodaka. Drugim riječima, bez obzira na zakonsku definiciju predmeta oporezivanja, porezni izvor kod PPN-a je (uštedeni) dohodak stjecatelja. U tom smislu, PPN *prima facie* nije u nesuglasju sa zahtjevom oporezivanja sukladno gospodarskoj snazi (Prammer, 2020: 495). Dakako, PPN je prijeporan u smislu tzv. horizontalne pravednosti, s obzirom da nužno dovodi do nejednakog poreznog opterećenja građana s istom imovinom, ovisno o njihovom ponašanju na tržištu nekretnina. U smislu tzv. vertikalne pravednosti, empirijska su istraživanja učinaka PPN-a relativno oskudna i u inozemnoj literaturi. Ipak, moguće je da ovaj porez ima progresivni učinak, polazeći od pretpostavke da je među građanima iz viših dohodovnih razreda viša i stopa vlasništva nad nekretninama, kao i razina aktiviteta na tržištu (OECD, 2022: 92). Na oprečan zaključak o distributivnim učincima PPN-a navode istraživanja koja ukazuju na njegovo regresivno djelovanje, pod uvjetom da među kupcima na tržištu prevladavaju građani mlađe životne dobi, ili da su građani nižih dohodovnih razreda mobilnija radna snaga.

U svakom slučaju, za ocjenu PPN-a i u svjetlu načela učinkovitosti i u svjetlu načela pravednosti potrebno je imati u vidu da zakonom definirani porezni obveznik ne snosi nužno, u ekonomskom smislu, teret ovog poreza. Drugim riječima, s obzirom na fenomen prevaljivanja poreza, nužno je analizirati tko je konačni platac poreza (o tomu v. Jelčić et al., 2008: 227-228). Naime, ako dođe do tzv. kapitalizacije PPN-a unutar konačne cijene dogovorene na tržištu, teret PPN-a snosit će prodavatelji, a ne kupci. Ova pojava potvrđena je u više empirijskih istraživanja, koja ukazuju na korelaciju između rasta PPN-a i pada cijena nekretnina (OECD, 2022: 91-92). Ipak, u konačnici će incidencija PPN-a ovisiti o elastičnosti ponude i potražnje na danom tržištu. Primjerice, u urbanim sredinama, koje općenito obilježava viša razina potražnje za nekretninama, je teže očekivati prevaljivanje poreza na prodavatelja, putem snižavanja ugovorene cijene (Prammer, 2020: 495).

Najveće prednosti PPN-a iskazuju se s aspekta porezne tehnike, tj. kroz prizmu načela jednostavnosti i administrativne provedivosti (Baljak et al., 2018: 25). Naime, porezna tijela relativno lako mogu utvrditi je li došlo do prometa nekretnina kao predmeta oporezivanja (npr. u RH putem podataka dostavljenih od strane javnih bilježnika, sudova, i dr.), kao i iznos porezne osnovice, polazeći od kupoprodajnih cijena ili na drugi način utvrđenih tržišnih vrijednosti (OECD, 2022: 90). Zanimljivo je da se istim argumentima može objasniti duboka povijesna ukorijenjenost PPN-a u usporednim poreznim sustavima, poput britanskog *stamp duty*-a koji seže u 1694. godinu (Adam et al., 2011: 403). U pogledu austrougarske „biljegovine“ Stjepan Radić navodi kako je to za ministra financija „najudobniji način oporezivanja“ (Radić, 1908: 123). Iste prednosti uočljive su i kod važećeg normativnog uređenja PPN-a u RH: s obzirom na građanskopravno uređenje prijenosa vlasništva nad nekretninama, mora se pretpostaviti da porezna tijela putem javnih bilježnika i nadležnih sudova dobivaju podatke o gotovo svim realiziranim prometima nekretnina, uz relativno male

administrativne troškove; porezni obveznici, s druge strane, ne moraju ni ispuniti poreznu prijavu, već samo platiti dužni iznos poreza po dostavljenom poreznom rješenju. Dakako, bogata upravna i sudska praksa u Hrvatskoj ukazuje da su i u pogledu PPN-a prisutni određeni prijevori oko tumačenja mjerodavnih zakonskih odredbi (Fabijančić i Pratzler, 2016; Mijatović, 2019), što valja ocijeniti negativno s aspekta načela jednostavnosti. Međutim, dobar dio navedenih prijevora vezan je za primjenu općih instituta poreznih prava (npr. zastara) na razrez PPN-a, kao i na oslobođenja u sustavu PPN-a koja su u međuvremenu ukinuta (npr. oslobođenje od oporezivanja prilikom rješavanja stambenog pitanja).

S prethodno navedenim je povezan i politoekonomski argument u korist ubiranja PPN-a: za nositelje političke vlasti ovakav je porezni oblik manje rizičan s obzirom na manju razinu otpora poreznih obveznika, posebno u usporedbi s drugim porezima (OECD, 2022: 90). Izostanak negativnih stavova poreznih obveznika prema PPN-u u literaturi se pojašnjava ne samo jednostavnosti njegova ubiranja, već i činjenicom da je većina obveznika u trenutku dospijeća poreznog duga relativno likvidna i prilikom poduzimanja transakcije imali su u vidu i ovo dodatno novčano davanje (OECD 2022: 90). U odnosu na RH, recentno istraživanje skupine autora (Baljak et al., 2018) ukazuje da hrvatski građani imaju neutralan stav prema ovom poreznom obliku.

Konačno, svaki prijedlog značajnije reforme PPN-a mora voditi računa o još dva bitna faktora. Prvo, s čisto fiskalnog aspekta PPN danas ni u jednoj državi nema ulogu stožernog poreza. Ipak, prihodi prikupljeni PPN-om nisu zanemarivi te u sedam država članica EU-a (Austrija, Belgija, Njemačka, Luksemburg, Malta, Portugal, Španjolska) premašuju prihode prikupljene porezom na vlasništvo nekretnine kao „klasičnim“ imovinskim porezom (Brzeski, Románová i Franzsen, 2019). Prema podacima Europske komisije (2023), u RH su u 2021. godini prihodi od PPN-a iznosili 159,02 milijuna EUR, što čini 0,77% ukupno prikupljenih poreznih prihoda. Drugo, u RH je PPN gradski/općinski porez, u smislu pripadnosti prihoda. Posljedično, njegova je fiskalna važnost za lokalne proračune puno izraženija nego na razini opće države. Polazeći od načela financiranja lokalnih jedinica propisanih u čl. 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN MU 14/1997, dalje: EPLS), reforme PPN-a ne smiju dovesti u pitanje fiskalni kapacitet gradova i općina.

4. USPOREDNI TREND OVI I PRIJEDLOG REFORME U HRVATSKOJ

4.1. PPN u usporednoj perspektivi

Iako prethodno izložena porezno-politička analiza ukazuje da PPN ima više nedostataka nego prednosti, ovaj porez danas nalazimo u većini usporednih poreznih sustava. Tako neki oblik PPN-a nalazimo u 30 od 38 država članica Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development*; OECD), s temeljnim elementima veoma sličnim hrvatskom PPN-u (OECD, 2022: 90). U okviru EU-a, PPN se ubire u 22 od 27 država članica. Države članice koje trenutno ne poznaju ovaj porezni oblik su Češka, Estonija, Litva, Rumunjska i Slovačka (Radvan i Papavasilevska, 2021: 46-50). Ipak, u posljednjim je godinama uočljiv trend preispitivanja imovinskih poreza u širom smislu, odnosno poreza na promet imovine (Jelčić et al., 2008: 453). Pri tome u EU-u prednjače „nove“ države članice, tj.

države srednje i istočne Europe, koje su u znatnoj mjeri usporedive i s RH. Tako je u Slovačkoj (2004.) i Češkoj (2014.) došlo do ukidanja poreza na nasljedstva i darove, čime su se pridružile Estoniji, Litvi i Latviji kao državama koje ne oporezuju nasljedstva i darove (Radvan i Papavasilevska, 2021: 46-47). U pogledu PPN-a osobito je indikativan primjer Češke, čiji je parlament u rujnu 2020. izglasao ukidanje ovog poreza, uz konsenzus svih političkih opcija o njegovim negativnim učincima (Radvan i Papavasilevska, 2021: 56). Pri tome su posebno apostrofirani sljedeći ciljevi ukidanja PPN-a: (i) pojednostavnjenje poreznog sustava i umanjenje troškova ispunjavanja porezne obveze; (ii) odvracanje poreznih obveznika od posezanja za vlasničkim strukturama koje služe izbjegavanju PPN-a (npr. osnivanje trgovačkih društava te kasniji prijenos udjela); (iii) poticanje ulaganja u nekretnine, s obzirom na smanjenje ukupnih troškova stjecanja (Radvan i Papavasilevska, 2021: 54).

4.2. Prijedlog ukidanja PPN-a u Hrvatskoj: porezno-politička analiza

U Hrvatskoj je ozbiljna rasprava o reformi PPN-a dosad izostala, kako u javnom i političkom prostoru, tako i u okviru stručne zajednice. Zapravo se čini se da su glavne inicijative za preispitivanjem PPN-a upućene s razina međunarodnih organizacija i financijskih institucija, poput Svjetske banke ili Međunarodnog monetarnog fonda. U većem broju njihovih izvješća i preporuka, i u pretpristupnom razdoblju i nakon što je RH 01. srpnja 2013. postala punopravna članica EU-a, podcrtano je da se hrvatski porezni sustav mora reformirati na način da veću ulogu imaju porezi koji su u ekonomskom smislu manje distorzivni, poput „klasičnog“ poreza na nekretnine (Svjetska banka, 2014: 45; International Monetary Fund, 2018: 9).

U razdoblju 2016-2020. godine u RH je provedena tzv. sveobuhvatna porezna reforma, s pet temeljnih ciljeva: (i) smanjenje ukupnog poreznog opterećenja, (ii) stabilan, održiv i jednostavan porezni sustav, (iii) izgradnja socijalno pravednijeg poreznog sustava, (iv) pojednostavljenje i pojeftinjenje porezne administracije, (v) pružanje veće pravne sigurnosti poreznim obveznicima (Ministarstvo financija, 2019). U odnosu na PPN najvažnije izmjene provedene su već u „prvom krugu“ porezne reforme, 2016. godine. Uz prethodno naznačeno pojednostavljenje postupovnog okvira (vidi poglavlje 2.), ukinuto je porezno oslobođenje za stjecanje nekretnine u svrhu rješavanja stambenog pitanja, te je stopa PPN-a smanjena s 5% na 4% (Stipić i Marić, 2019: 55). U sklopu „trećeg kruga“ porezne reforme stopa PPN-a je, počevši od 01. siječnja 2019. godine, snižena na trenutno važećih 3%. Vlada RH je pri tome jasno istaknula da je cilj navedene izmjene ZPPN-a daljnje porezno rasterećenje kupaca koji se odluče na stjecanje nekretnina, ali i poticanje prijava svih prometa nekretnina te tako i sređivanje zemljišno-knjižnog stanja (Vlada RH, 2018: 2).

Na prvi je pogled opisani trend smanjenja poreznog opterećenja PPN-om u RH u skladu s prethodno opisanim trendovima u drugim državama članicama EU-a te se može pozitivno ocijeniti s ekonomskog aspekta. Ipak, podaci o prikupljenim prihodima od PPN-a u razdoblju 2016-2021 ukazuju da je fiskalni značaj ovog poreza čak i porastao, s udjelom od 0,67% u ukupnim poreznim prihodima u 2016. do udjela od 0,76% u 2021. godini (Europska komisija, 2023). Dakako, to se može pripisati ukidanju oslobođenja za rješavanje stambenog pitanja od 01. siječnja 2017., uslijed čega je početno smanjenje stope PPN-a (na 4%) praktički bilo prihodovno neutralno, ali, još i u znatnijoj mjeri, općim trendovima na hrvatskom tržištu, tj.

snažnom rastu cijena i stambenih i drugih nekretnina u posljednjih nekoliko godina. Tako posljednji podaci pokazuju da su medijalne cijene stanova i apartmana u 2021. godini porasle za 13,2% u odnosu na godinu ranije; ukupna vrijednost domaćeg tržišta nekretnina u 2021. iznosila je oko 60 mlrd. HRK, što predstavlja porast od 50,1% u odnosu na 2020. godinu (Rašić et al., 2022: 171-172). Cijene stambenih objekata u četvrtom tromjesečju 2022. su u prosjeku više za 17,3% u odnosu na četvrto tromjesečje 2021., s time da su cijene novih stambenih objekata na godišnjoj razini više za 16,5%, a cijene postojećih stambenih objekata na godišnjoj razini više za 17,4% (Državni zavod za statistiku, 2023). Naznačeni trendovi na tržištu nekretnina odrazili su se na fiskalni učinak PPN-a, potvrđujući teorijske nalaze kako je riječ o procikličnom porezu (OECD, 2022: 92).

U ljeto 2020. godine prvi se put u domaćoj javnosti počelo ozbiljnije raspravljati o ukidanju PPN-a, s obzirom da je navedena mjera najavljena u izbornom programu HDZ-a za tadašnje parlamentarne izbore (HDZ, 2020: 38). Zanimljivo, ukidanje PPN-a nije predlagala nijedna druga relevantna politička opcija (Gadžo, 2020). Ipak, već u jesen 2020. godine, po formiranju nove vladajuće većine, provedba ukidanja PPN-a dovedena je pod znak pitanja, što se u javnosti pripisalo snažnom pritiskom čelnika JLS-a koji su izrazili zabrinutost oko gubitka poreznih prihoda. Tako je PPN sve do danas opstao u hrvatskom poreznom sustavu, s time da izmjene ZPPN-a nisu predviđene niti u Planu zakonodavnih aktivnosti Vlade RH za 2023. godinu.

Iako u predmetnoj političkoj inicijativi to nije izričito naglašeno, može se pretpostaviti da je temeljni cilj predloženog ukidanja PPN-a ekonomske naravi. Naime, s obzirom da se, kako je prethodno navedeno, snižavanje stope PPN-a na 3% obrazlagalo potrebom za poreznim rasterećenjem kupaca nekretnina, čini se da domaći nositelji porezne politike kao cilj ukidanja PPN-a vide umanjeње distorzija na tržištu te smanjenje cjenovnog pritiska, pogotovo u odnosu na kupce stambenih objekata. Teorijski nalazi o ekonomskim učincima PPN-a, izloženi u prethodnom dijelu ovog rada (poglavlje 3.2.), daju snažno opravdanje za ukidanje ovog poreza, posebno ako se u vidu imaju i posebnosti domaćeg tržišta. Iako empirijska istraživanja učinaka PPN-a na hrvatsko tržište nekretnina izostaju, iz postojećih je podataka moguće pretpostaviti da u RH teret PPN-a primarno snose stjecatelji nekretnina, tj. da u većini slučajeva ne dolazi do kapitalizacije poreza. Naime, domaće tržište nekretnina, posebno u segmentu stambenih objekata, obilježava visok nivo geografske koncentracije, uz dominaciju Grada Zagreba i drugih urbanih središta u ukupnom broju kupoprodajnih transakcija (Rašić et al., 2022: 171-172). S obzirom da u tim područjima potražnja uvelike premašuje ponudu, na što ukazuju i trendovi ubrzanog rasta cijena nekretnina u posljednjim godinama, PPN se u glavnini slučajeva javlja kao dodatni transakcijski trošak za kupce. To je klasični primjer „mrtvog tereta oporezivanja“, koji dovodi do nejednakog poreznog tretmana među nekretninama ovisno o tomu koliko su često predmet prodaje, što u određenim slučajevima može uzrokovati i odustanak od transakcije. U svjetlu navedenog, prijedlog ukidanja PPN-a u RH može se ocijeniti pozitivno s aspekta ekonomske učinkovitosti. Vrijedi napomenuti da tržišna kretanja u RH poriču jedan od mogućih pozitivnih ekonomskih učinaka PPN-a, a to je ublažavanje cjenovnog pritiska i odvrćanje od špekulativnih transakcija (OECD, 2022: 92-93). Uostalom, takav učinak je lakše postići ako se u ulozi poreznog obveznika javlja prodavatelj, a ne kupac, što je propisano, primjerice, u Danskoj i Sloveniji (Radvan i Papavasilevská, 2021: 48).

U prilog ukidanju PPN-a moguće je istaknuti i načelo porezne pravednosti. Iako i u ovom pogledu izostaju empirijske analize, visoka stopa hrvatskih građana koji žive u nekretninama čiji su vlasnici (90,5% u 2020. godini; Eurostat, 2023) ukazuje da PPN ne može imati značajniji redistribucijski učinak. To potvrđuju i podaci o značajnom udjelu građana mlađe životne dobi u ulozi kupaca stambenih jedinica, ako se prihvati pretpostavka da je njihova gospodarska snaga manja u odnosu na starije građane. Dakako, s aspekta porezne pravednosti vremensku razdjelnicu predstavlja 01. siječnja 2017., kad je ukinuto oslobođenje od PPN-a za građane koji kupnjom nekretnine rješavaju stambeno pitanje. Nakon navedenog datuma mnogo je teže braniti hipotezu o progresivnoj naravi PPN-a. U tom je smislu posebno zabrinjavajuće da su nositelji porezne politike ukidanje predmetne porezne olakšice opravdavali argumentom (horizontalne) pravednosti, odnosno težnjom za ujednačavanjem poreznog tretmana građana koji stambeno pitanje rješavaju kupnjom „nove“ nekretnine, pritom plaćajući PDV (uračunat u konačnu cijenu), te građana koji kupuju „stare“ nekretnine (Vlada RH, 2016: 13). Naime, to ukazuje na nerazumijevanje suštinske razlike između PDV-a kao općeg poreza na potrošnju, čiji je cilj zahvatiti ukupan dio dohotka/imovine građana namijenjen potrošnji, te PPN-a kao poreza na transakcije (vidi poglavlje 3.2.).

Dakako, u prilog ukidanju PPN-a veoma je lako pronaći i argumente s aspekta jednostavnosti i administrativne provedivosti oporezivanja, na što ukazuje i prethodno naznačen primjer reforme u Češkoj. Pri tome je važno istaknuti da se i u primjeni propisa mjerodavnih za PPN javljaju brojni prijepori, što uzrokuje nezanemariv broj poreznih sporova.

4.3. Alternativni reformski prijedlozi: ukidanje PPN-a ili njegovo preoblikovanje u „čisti lokalni porez“

Iz prethodno izloženog je razvidno da ozbiljni porezno-politički argumenti govore u prilog ukidanja PPN-a. Ako se nositelji porezne politike u budućnosti odluče za takvu mjeru, ipak je potreban određen oprez. U literaturi je apostrofirano da ukidanje PPN-a, iako načelno poželjno, uvijek mora biti dio šireg normativnog zahvata u vezi poreznih aspekata vlasništva i trgovanja nekretninama (OECD, 2022: 92). Naime, ukidanje PPN-a kao samostalna mjera, koja nije praćena drugim relevantnim zahvatima u porezni sustav, može proizvesti tzv. neočekivani prihod (*windfall gain*) za postojeće vlasnike nekretnine, s obzirom da od kupaca mogu zahtijevati cijenu uvećanu za iznos ukinutog poreza (Adam et al., 2011: 404). U tom se smislu ističe potreba za holističkim pristupom, koji uzima u obzir i druge porezne aspekte vezane za životni ciklus nekretnine (OECD, 2022: 73). Potencijalno negativni učinci ukidanja PPN-a mogu se anulirati ako se u okviru istog reformskog paketa uvede „klasični“ *ad valorem* porez na nekretnine, ali i postrože pravila o izuzeću od oporezivanja dohotka ostvarenog otuđenjem nekretnina (Adam et al., 2011: 404; OECD, 2022: 72-73). Navedene mjere, naime, po svojoj prirodi smanjuju cjenovnu elastičnost ponude, poboljšavajući položaj kupaca na tržištu nekretnina. Isto potvrđuje i primjer ukidanja PPN-a u Češkoj 2020. godine, čiji je zakonodavac istodobno podignuo vremenski prag za izuzeće od oporezivanja dohotka ostvarenog otuđenjem nekretnine (s 5 na 10 godina) te ukinuo poreznu olakšicu za kamate koje građani plaćaju na stambene kredite (Radvan i Papavasilevská, 2021: 48). Vraćajući pogled na hrvatski porezni sustav, ukidanje PPN-a bi polučilo najbolje učinke kad bi se u istom zakonskom paketu predvidjele barem dvije mjere: (i) uvođenje *ad valorem* poreza na nekretnine, uz jače porezno

opterećenje vlasništva nad nekretninama koje ne služe stanovanju vlasnika nekretnine (v. o tomu Prammer, 2020: 492-494); (ii) postrožavanje uvjeta za oslobođenje od oporezivanja dohotka od otuđenja nekretnine, koji se nameće na razliku između nabavne i prodajne vrijednosti (v. čl. 58. Zakona o porezu na dohodak, NN 115/16 – 151/22).

S obzirom da prihodi od PPN-a u potpunosti pripadaju općini/gradu na čijem se području nalazi nekretnina, svaki prijedlog izmjena i dopuna ovog poreza mora se razmatrati kroz prizmu fiskalnog federalizma. U tom smislu, moguće je ponuditi i alternativni prijedlog reforme, koji ne predviđa potpuno ukidanje PPN-a. Naime, u literaturi je podcrtano da PPN, posebno imajući u vidu „nepokretljivost“ predmeta oporezivanja i moguću poveznicu s koristima koje lokalna jedinica pruža vlasnicima nekretnine, ima obilježja dobrog lokalnog poreza (Prammer, 2020: 492-495). Stoga bi se zakonodavac mogao povesti primjerom nekih drugih država članica EU-a (Bugarska, Francuska, Španjolska, Portugal; v. Radvan i Papavasilevská, 2021: 50) i prepustiti lokalnim jedinicama i veće normativne ovlasti u pogledu PPN-a. Primjerice, PPN bi se mogao transformirati u „čisti“ lokalni porez, kod kojega općine/gradovi slobodno odlučuju hoće li na svom području uopće imati navedeni porezni oblik te imaju određenu slobodu u određivanju porezne stope i/ili poreznih oslobođenja. Kako bi se osigurao potreban nivo ujednačenosti na čitavom području RH, zakon bi i dalje definirao poreznog obveznika i predmet oporezivanja, te bi mogao odrediti i raspon unutar kojeg pojedina JLS može odrediti stopu poreza (npr. od 1% do 3%). Ovakvom se normativnom rješenju, za razliku od predloženog ukidanja PPN-a, ne bi moglo prigovoriti da ugrožava fiskalni kapacitet JLS-a. Štoviše, takva bi reformska mjera podrazumijevala jačanje porezne autonomije lokalnih jedinica, što je sukladno odredbama EPLS-a.

5. ZAKLJUČAK

Porez na promet nekretnina može se označiti jednim od općih mjesta hrvatskog poreznog sustava. Ipak, unatoč relativno brojnim izmjenama normativnog uređenja PPN-a, u domaćoj stručnoj i znanstvenoj javnosti izostaju ozbiljnije rasprave oko opravdanja njegova ubiranja i porezno-političkim ciljevima kojima služi. U tom je pogledu predmetni rad pokušao popuniti prazninu u domaćoj financijsko-pravnoj literaturi, preispitujući porezno-političke temelje PPN-a te dajući prijedloge *de lege ferenda*. U navedenom se ujedno može razaznati i glavni znanstveni doprinos ovog istraživanja, čiji nalazi mogu biti višestruko korisni i nositeljima porezne politike i domaćem zakonodavcu.

Temeljem provedene analize može se zaključiti da PPN, u onom obliku u kojem je trenutno normativno uređen u RH, iskazuje brojne nedostatke. Zapravo se čini da u prilog zadržavanju PPN u domaćem poreznom sustavu govore isključivo argumenti povijesne i polito-ekonomske naravi, s obzirom da je riječ o tradicionalnom i dobro poznatom poreznom obliku prema kojemu porezni obveznici nemaju izrazito negativan stav. S druge strane, ubiranje PPN-a mora se ocijeniti negativno s aspekta tradicionalnih načela oporezivanja, pogotovo ako se u obzir uzmu specifičnosti domaćeg tržišta nekretnina. Ukratko, riječ je o porezu koji uzrokuje poremećaje na tržištu nekretnina i stavlja u nejednak položaj građane s jednakom gospodarskom snagom.

U tom smislu, smanjenje poreznog opterećenja PPN-om u okviru tzv. sveobuhvatne porezne reforme nedvojbeno vrijedi pozdraviti. Međutim, konačni reformski korak u obliku ukidanja

PPN-a dosad je, suprotno najavama aktualne vlasti, izostao. U radu su nositeljima porezne politike predložena dva reformska prijedloga koja bi vodila poboljšanju trenutnog stanja. Ako, unatoč ozbiljnim porezno-političkim argumentima i sukladno trendovima u drugim, usporedivim državama (npr. Češka), nisu spremni potpuno ukinuti PPN, mogu ga preoblikovati u „čisti lokalni porez“, prepuštanjem značajnijih normativnih ovlasti jedinicama lokalne samouprave. U svakom slučaju, reforma PPN-a mora se shvatiti kao djelić šireg i složenijeg mozaika oporezivanja nekretnina, uključujući i izmjene nekih elemenata poreza na dohodak, ali i, dosad neostvareno, uvođenje *ad valorem* poreza na vlasništvo nekretnina. Stoga se i predmetni rad može shvatiti kao poticaj za daljnja istraživanja iz srodnih disciplina javnih financija i financijskog prava, usmjerena poboljšanju hrvatskog poreznog sustava i porezno-pravnog okvira. Primjerice, za kvalitetu odluka u sferi porezne politike svakako bi bilo korisno provođenje empirijskih istraživanja o incidenciji PPN-a te utjecaju drugih poreznih mjera na tržište nekretnina. Pravna znanost bi u tom pogledu mogla pomoći prvenstveno rasvjetljavanjem relevantnih ustavno-pravnih zahtjeva, poput zaštite prava vlasništva ili načela porezne pravednosti i jednakosti.

LITERATURA

1. Adam, S., et al. (2011), *Tax by design*, Oxford: Oxford University Press.
2. Avi Yonah, R. (2006), “The Three Goals of Taxation”, *Tax Law Review*, 60(1): 1-28.
3. Baljak, B., et al. (2018), “Treba li oporezivati kupnju nekretnina u Hrvatskoj? – stav stanovništva” *Zbornik Veleučilišta u Rijeci*, 6(1): 23-38.
4. Brzeski J., Románová A. i Franzsen R. (2019), “The evolution of property taxes in post-Socialist countries in Central and Eastern Europe”, *ATI Working Papers WP/19/01*, Pretoria.
5. Državni Zavod za statistiku (2023), *Indeksi cijena stambenih objekata za četvrto tromjesečje 2022*, dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/2022/hr/29210> (12.04.2023).
6. Europska komisija (2023), *Taxes in Europe Database v3*, dostupno na: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxDetails.html?id=3181/1672527600 (12.04.2023).
7. Eurostat (2023), *Distribution of population by tenure status, type of household and income group – EU-SILC survey*, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02_custom_3553007/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=2457e44e-df35-4995-aacc-e79684402691 (12.04.2023).
8. Fabijančić, Z. i Prutzer, N. (2016), „Porez na promet nekretnina – najčešća pitanja i odgovori“, *RRIF*, br. 5/2016: 103-108.
9. Gadžo, S. (2018), *Nexus Requirements for Taxation of Non- Residents' Business Income*, Amsterdam: IBFD.
10. Gadžo, S. (2020), *Mjere porezne politike u izbornim programima političkih stranaka i koalicija za parlamentarne izbore 2020. godine*, dostupno na: https://www.linkedin.com/posts/stjepan-gadzo-61089559_analizaporezna-politikaizbori-2020-activity-6684925417108852737-lexJ?utm_source=share&utm_medium=member_desktop (12.04.2023).

11. HDZ (2020), Sigurna Hrvatska - Program za izbore za Hrvatski sabor 2020, dostupno na: https://hdz.hr/userfiles/pdf/Sigurna_Hrvatska_Program2.pdf (09.04.2023).
12. International Monetary Fund (2018), Republic of Croatia: 2018 Article IV Consultation- Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Republic of Croatia, dostupno na: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/02/12/Republic-of-Croatia-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-46594> (12.04.2023).
13. Jelčić, B. i Bejaković, P. (2012), Razvoj i perspektive oporezivanja u Hrvatskoj, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnost.
14. Jelčić, B., et al. (2008), Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb: Narodne novine.
15. Kesner-Škreb, M. (2007), „Što s porezima u Hrvatskoj? Porezno opterećenje, oporezivanje dohotka, dobiti i imovine“, Newsletter: povremeno glasilo Instituta za javne financije, br. 32: 1-8.
16. Markota, Lj. (ur.) (2018), Porez na dodanu vrijednost – primjena u praksi, Zagreb: RRIF.
17. Mijatović, N. (2019), „Oporezivanje porezom na promet nekretnina“, RRIF, br. 3/2019: 157-165.
18. Ministarstvo financija (2019), Porezna reforma 4. krug: Porezna reforma 2016-2020, dostupno na: https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2019/Listopad/187%20sjednica%20VRH/Novi%20direktorij/Prezentacija_Porezna%20reforma%204.%20krug.pdf (12.04.2023).
19. OECD (2022), Housing Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 29, Paris: OECD Publishing.
20. Prammer, D. (2020). “Immovable property: where, why and how should it be taxed? A review of the literature and its implementation in Europe”, Public Sector Economics, 44(4): 483-504.
21. Radić, S. (1908), Današnja financijska znanost, Zagreb: Matica hrvatska.
22. Radvan, M. i Papavasilevská, S. (2021). „Abolition of Tax on Acquisition of Immovable Property: A Tool to Suppress the Negative Consequences of Covid-19 or a Politicum?“, Public Governance, Administration and Finances Law Review, 5(2): 45–57.
23. Rašić, I., et al. (2022), Pregled tržišta nekretnina Republike Hrvatske – 2021., Zagreb: Ekonomski institut.
24. Stipić, B. i Marić, M. (2019), „Oporezivanje prometa nekretnina u Hrvatskoj od 1990. do danas“, Pravo i porezi, br. 1/19: 52-58.
25. Svjetska banka (2014), *Croatia – Public finance review: restructuring spending for stability and growth (Croatian)*. Public Expenditure Review (PER), Washington, D.C.: World Bank Group.
26. Šimović, H. i Deskar-Škrbić, M. (2020), Ekonomika javnog sektora: s hrvatskim primjerima, Zagreb: Arhivanalitika.
27. Šimović, H., Blažić, H. i Štambuk, A. (2014), „Perspectives of tax reforms in Croatia: expert opinion survey“, Financial theory and practice, 38(4): 405-439.
28. Vlada RH (2016), Konačni prijedlog Zakona o porezu na promet nekretnina, Klasa: 022-03/16-01/77, Urbroj: 50301-25/12-16-5, od 28. studenoga 2016.

29. Vlada RH (2018), Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o porezu na promet nekretnina, Klasa: 022-03/18-01/89, Urbroj: 50301-25/14-18-4, od 20. rujna 2018.
30. Zakon o porezu na promet nekretnina, NN 115/2016, 106/2018.