

Zaključci, ocjene i preporuke u vezi s uvođenjem poreza na dodanu vrijednost u Republici Hrvatskoj

Ott, Katarina

Source / Izvornik: **Financijska praksa, 1996, 20, 255 - 264**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:018166>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-09-27**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

SAŽETAK: ZAKLJUČCI, OČJENE I PREPORUKE U VEZI S UVOĐENJEM POREZA NA DODANU VRIJEDNOST U REPUBLICI HRVATSKOJ

Katarina OTT, dr.

1. Hrvatska porezna reforma u kontekstu svjetskih poreznih reformi

Porezni sustav svake zemlje ovisi o cjelokupnom gospodarskom, političkom i socijalnom sustavu. Stoga za promjenama tih sustava neminovno slijede i promjene u poreznom sustavu. Krupne promjene u poreznom sustavu nazivaju se poreznim reformama (više o tome K. Ott, 1.). Porezne reforme osamdesetih i devedesetih godina zahvatile su praktično čitav svijet.

Ni Hrvatska tu nije iznimka. Počevši s pripremama već u okrilju SFRJ osamdesetih godina, u devedesetim je zbog postizanja samostalnosti, zbog tranzicije i zbog ratom izazvanih potreba za većim državnim prihodima, pokrenuta cjelokupna porezna reforma. K. Ott, 13. i 14. analizira u kojoj je mjeri hrvatska porezna reforma slična (ili različita) poreznim reformama u drugim zemljama, te kako se uklapa u teorijske stavove i u preporuke međunarodnih institucija.

Od Zakona o neposrednim porezima 1990., pa do Zakona o porezu na dodanu vrijednost 1995. (u međuvremenu zajedno s donesenim zakonima o porezu na dohodak, dobit, posebnim porezima, trošarinama, Poreznoj upravi, Financijskoj policiji, proračunu, itd.) u Hrvatskoj se provodi cjelokupna fiskalna, a ne samo porezna reforma. Novi zakoni i njihov sadržaj dokazuju da je riječ o istinskoj i sveobuhvatnoj reformi koja uvelike uvažava najnovija teorijska dostignuća i preporuke međunarodnih institucija. Dapače, za razliku od gotovo svih zemalja u razvoju i zemalja u tranziciji koje u svojim reformama prije svega preslikavaju iskustva drugih, razvijenijih zemalja, Hrvatska je jedna od rijetkih koja je u svoj sustav unijela i najsuvremenija teorijska dostignuća (kao oporezivanje dohodaka i dobiti očišćenih od kamata, te faktore kojima se neovisno o inflaciji utvrđuju oslobođenja i olakšice).

Uklapanje hrvatske porezne reforme u suvremene trendove i preporuke međunarodnih institucija dokazuju ove činjenice:

- u Hrvatskoj se provodi cjelokupna fiskalna, a ne samo porezna reforma,
- naglasak je na efikasnosti i neutralnosti (vodoravnoj, a ne okomitij),
- uvode se PDV i trošarine,
- snižuju se stope poreza na dohodak i dobit,
- šire se osnovice za oporezivanje dohotka i dobiti,
- smanjuje se broj i vrste poreznih poticaja i izuzeća,
- oporezivanje se prilagođuje inflaciji,
- ispravljaju se cijene javnih usluga i uvode izravne naknade za određene usluge javnog sektora,
- snižuju se carine,
- uvode se promjene u poreznoj administraciji.

Uz brojne pozitivne odlike hrvatske reforme, postoje i neki nedostaci i činjenice koje nisu u skladu s uobičajenim praksama, preporukama i stavovima:

- novi porezni sustav je znatno složeniji od bivšeg sustava, pa je usprkos ogromnim pomacima u veličini i organizaciji porezne administracije teško reći radi li se o poboljšanju ili o pogoršanju administrativnih mogućnosti,
- nije ujednačena najviša stopa poreza na dohodak sa stopom poreza na dobit,
- umjesto da se smanje, sve više se šire rasprave o izbjegavanju poreza, i o porastu nejednakosti u dohotku i imovini (te tvrdnje će se potvrditi ili opovrgnuti posebnim istraživanjima neslužbenoga gospodarstva i analizom poreznog tereta poreza na dohodak),
- odabrana je postupna, umjesto reforme u paketu,
- stopa poreza na dohodak nije znatno niža nego u razvijenim zemljama,
- javnost je nedovoljno uključena u rasprave o poreznom sustavu,
- idejni kreatori reforme su stranci koji ne mogu u potpunosti sagledati sve aspekte, niti kontrolirati provedbu svojih prijedloga, pa i idealni prijedlozi imaju nedostataka (jezičnih, idejnih, smisaonih) kako u sustavu, tako i u konkretnim zakonima. (Opširnije o dobrim i lošim stranama hrvatske reforme vidi K. Ott, 13. i 14.)

2. Zahtjevi Europske unije i hrvatski porez na dodanu vrijednost

Iako je PDV porez koji prevladava u većini zemalja Europe, Azije i Južne Amerike, ipak ga se redovno povezuje s EU u kojoj je i obvezatan. Uz to što je obvezatan PDV je u EU i u velikoj mjeri ujednačen porez. Ujednačenost zahvaljuje Šesto smjernici EU koja uređuje većinu bitnih pitanja usklađivanja nacionalnih sustava PDV-a unutar Unije. Usporedbom hrvatskog Zakona o porezu na dodanu vrijednost sa Šestom smjernicom EU zaključeno je da je on uglavnom preuzeo rješenja iz Smjernice (potrošni tip, načelo odredišta i kreditnu metodu). Hrvatski Zakon isto kao i Smjernica predviđa minimalan skup oslobođenja koja se uglavnom odnose na dobra od općeg javnog interesa, usluge banaka i osiguravajućih društava, te iznajmljivanje stambenih prostora. Hrvatski Zakon je otišao i dalje od Smjernice u području poreznih stopa i posebnih shema oporezivanja. U Hrvatskoj se predviđa jedinstvena stopa PDV-a za sve oporezive transakcije i isključuje se postojanje posebnih shema oporezivanja. Ekonomski gledano takvo opredjeljenje zakona je poželjno i opravdano jer osigurava veći stupanj neutralnosti i učinkovitosti te administrativnu jednostavnost u odnosu na sustav s većim brojem stopa i posebnim shemama oporezivanja. Ukratko, tvorcima hrvatskog zakona izradili su zakon koji je maksimalno usklađen sa Šestom smjernicom EU, a od više kriterija dobrog poreza težište su stavili na ekonomske kriterije – neutralnost i efikasnost.

3. Obuhvat poreza na dodanu vrijednost u Republici Hrvatskoj

Obuhvat PDV-a (više o tome u M. Kesner-Škreb, 3.) u praksi određuju tri različite odrednice. Tako se razlikuju tri različita oblika PDV-a: *proizvodni, dohodovni i potrošni oblik PDV-a*; svaki se oblik može zasnivati na dva načela: *načelo porijekla i načelo odredišta*; dok se sam iznos poreza može izračunati prema tri različite metode: *metoda zbrajanja, metoda oduzimanja i kreditna metoda*. Svaka od ovih odrednica različito određuje obuhvat PDV-a, pa se zakonima obvezatno određuje svaka od njih kako bi bilo nedvosmisleno koja je vrsta PDV-a u upotrebi.

Hrvatska se odlučila za *potrošni oblik PDV-a* kojim se ne oporezuje nabava kapitalnih dobara, pa je zato neutralan u odnosu na odabir proizvodnih tehnika, jer zamjena kapitala radom (i obrnuto) ne utječe na ukupnu poreznu obvezu poduzeća. Taj oblik je neutralan i u odnosu na odluke o štednji i potrošnji, pa se zato primjenjuje u EU i u većini zemalja koje primjenjuju PDV. Međutim, budući da taj oblik podrazumijeva i najužu poreznu osnovicu (samo osobnu potrošnju), on obično zahtijeva i primjenu najviše porezne stope. Hrvatski

Zakon o porezu na dodanu vrijednost predviđa potrošni oblik PDV-a tako da se PDV plaća na isporuke svih vrsta dobara, pa i na isporuku opreme. Tako obračunan, porez na cjelokupnu vrijednost opreme može se odbiti od poreza obračunanog na vrijednost prodaje. Porezna osnovica se računa tako da se PDV na prodaju umanjuje za plaćeni porez na kupljeni repromaterijal, ali i za kupljena kapitalna dobra. Tako se PDV plaća i na kupljenu opremu, ali se kasnije odbija od porezne obveze na prodaju.

U svim zemljama OECD-a i EU, te gotovo u svim zemljama koje primjenjuju PDV koristi se *kreditna metoda izračuna PDV-a*, pa se za nju odlučila i Hrvatska. Glavne prednosti te metode su jednostavnost u primjeni (ne izračunava se dodana vrijednost, već se prati na računima iskazani PDV) i olakšana kontrola uplate poreza. Od PDV-a obračunanog prema izdanim računima za isporučena dobra i obavljene usluge odbija se pretporez. Pretporez je iznos PDV-a iskazan na računima za isporuke dobara i usluga koje su drugi poduzetnici obavili poreznom obvezniku. Porezni obveznik je obvezan za obračunsko razdoblje sam utvrditi obvezu PDV-a i iskazati je u prijavi poreza. PDV tako predstavlja porez na vlastite isporuke dobara i usluga minus porez kojeg su zaračunali prethodni poduzetnici.

U svim zemljama koje primjenjuju potrošni oblik PDV-a, pa će tako biti i u Hrvatskoj, primjenjuje se *načelo odredišta*, odnosno, oporezuje se uvoz, a ne oporezuje izvoz. Prednošću tog načela drži se ravnopravnost domaćih i uvezenih proizvoda na domaćem tržištu. U Hrvatskoj će se izvoz oporezivati nultom stopom, a poduzetnici će imati pravo na odbitak pretporeza. To znači da izvozna dobra napuštaju Hrvatsku u potpunosti oslobođena od PDV-a.

Ukratko, Hrvatska je u osnovi preuzela sustav PDV-a koji prevladava u zemljama EU (potrošni oblik, načelo odredišta i kreditnu metodu). Na taj se način hrvatski sustav PDV-a uklapa u europski. Međutim, moguće je očekivati izvjesne probleme u provedbi. Naime, za razliku od važećeg sustava poreza na promet proizvoda i usluga u kojem se, naprimjer, ne plaća porez na opremu, sada će se on morati platiti, ali će se moći odbiti od porezne obveze na output. Isto tako, kreditna metoda npr. zahtijeva vođenje dodatnog računovodstva s pregledima ulaznih i izlaznih računa, te ispostavljanje računa s jasno iskazanim iznosima PDV-a. Sve to zahtijeva da se prijelaz sa sustava poreza na promet proizvoda i usluga na sustav PDV-a mora pažljivo pripremiti. Pritom je podjednako značajna priprema poreznih obveznika, kao i priprema porezne uprave.

4. Stope poreza na dodanu vrijednost u Republici Hrvatskoj

Svi teorijski, pa i empirijski argumenti govore u prilog tezi kako je *sustav PDV-a s jednom stopom, širokom osnovicom i malim brojem izuzeća najprihvatljiviji* (vidi M. Kesner-Škreb, 4.). Iako većina razvijenih zemalja koriste veći broj stopa, ipak je vidljiva *sklonost ka smanjenju broja stopa*. Gotovo polovina zemalja koje koriste PDV primjenjuju samo jednu stopu, a za jednu stopu su se odlučile i zemlje koje su nedavno uvele PDV (Kanada, Novi Zeland, Koreja i Japan). Većina zemalja u tranziciji primjenjuju dvije stope PDV-a (osim Bugarske). I Komisija EU usmjerena je prema smanjenju broja poreznih stopa. Budući da zbog otpora promjenama nije kadra nametnuti uvođenje samo jedne stope, EU preporučuje opću stopu (15-20 posto) i sniženu stopu (4-9 posto).

Hrvatska se odlučila za jednu stopu PDV-a od 22 posto. Riječ je o relativno visokoj poreznoj stopi. Najviše stope imaju Danska i Švedska 25 posto, dok najniže opće stope imaju Kanada 7 posto, Švicarska 6,5 posto i Japan 5 posto. Kad je riječ o visini porezne stope, stvari su uvijek vrlo relativne i okolnosti među zemljama vrlo je teško uspoređivati. Nemoguće je isticati primjer Japana koji ima najnižu stopu, a istovremeno ne spomenuti kako ta zemlja u povijesti nikad nije imala nikakvog oblika oporezivanja prometa, pa je i

uvođenje te niske stope bilo izazvalo pravu revoluciju i pad nekoliko vlada. Bolje je pritom ukazati na činjenicu da postoji očiti *trend porasta prosječne opće stope PDV-a*. Tako je prilikom uvođenja PDV-a u zemljama OECD-a opća stopa prosječno iznosila oko 12,5 posto, a danas već iznosi oko 17 posto.

Iako su prednosti jedne stope PDV-a ekonomski nedvosmislene, najviše se polemika obično vodi upravo oko broja i visine porezne stope. Za porezne obveznike u Hrvatskoj prijelaz sa sustava s više tarifnih razreda na sustav s jednom stopom za sva dobra i usluge predstavljat će veliku promjenu. Pritisци za priznanjem niže, povlaštene stope bit će veoma snažni posebno kod grana koje posluju na granici rentabiliteta. Mogu se očekivati i od zagovornika demografskih, populističkih, razvojnih, regionalnih i sličnih politika. Zato je od presudne važnosti uporno i neprestano dokazivati prednosti jedne stope. U hrvatskom sustavu PDV-a nulta stopa primjenjuje se samo na izvoz. U nekim se zemljama nulta stopa koristi i za oporezivanje nekih proizvoda i usluga. Praksa je ipak pokazala da je sustav povrata PDV-a koji primjena nulte stope za sobom povlači vrlo složen, te da *valja izbjegavati primjenu nulte stope*.

Cilj uvođenja PDV-a je prvenstveno izdašan porezni prihod koji u ekonomski sustav ne uvodi iskrivljenosti. Rješavanje određenih socijalnih ili političkih problema nikako ne može biti cilj uvođenja PDV-a. Stoga je mnogo bolje zadržati svojstva izdašnosti i neutralnosti, te pojednostavniti ubiranje poreza, nego narušavati učinkovitost uvođenjem većeg broja stopa. *Regresivno djelovanje PDV-a valja ispravljati sustavom socijalnih transfera ili progresivnim djelovanjem ostalih poreznih oblika*.

5. Izuzeća od plaćanja poreza na dodanu vrijednost u Republici Hrvatskoj

Oslobađanje od PDV-a može se provesti na dva načina: izuzećima i nultom stopom. No, izuzeća često ne dovode do potpunog izbjegavanja PDV-a. Porezni obveznici ne mogu za izuzeta dobra i usluge tražiti povrat poreza na svoja kupovanja. Izuzeća sužavaju poreznu osnovicu i tako stvaraju pritisak na porast opće stope PDV-a, mogu uvesti kaskadni učinak u porezni sustav, te ne osiguravaju da je konačni kupac u potpunosti oslobođen PDV-a. Tako se u želji da se umanjí regresivni učinak PDV-a u gospodarski sustav uvode brojne iskrivljenosti. Jedini siguran način da se u potpunosti osigura oslobađanje nekog proizvoda ili usluge od PDV-a jest da se oni oporezuju nultom stopom. Tada je osiguran povrat cjelokupnog PDV-a plaćenog na inpute. No ovom se metodom bitno umanjuje porezna osnovica, a administrativni troškovi zbog složenog postupka povrata poreza na inpute jako rastu. Zato se preporučuje da sustav PDV-a ima što manje izuzeća, nultu stopu samo za oporezivanje izvoza, te jednu ili najviše dvije stope. Na taj način zadržavaju se sve dobre osobine PDV-a: neutralnost, jednostavnost, mala evazija, izdašni prihodi, izostanak kaskadnog učinka, i široka porezna osnovica. Velika je šteta žrtvovati ove odlike PDV-a i od njega učiniti ono što mu nije cilj, tj. učiniti ga progresivnim. Regresivnost PDV-a može se ublažiti primjenom ostalih fiskalnih mjera. Tako se pri razmatranju regresivnosti PDV-a mora voditi računa o cjelokupnom proračunskom sustavu, tj. o svim oblicima poreza i proračunskih rashoda.

Hrvatski Zakon o porezu na dodanu vrijednost predviđa primjenu nulte stope samo za proizvode koji idu u izvoz, a sva dobra i usluge oporezuju se jednom jedinstvenom stopom. Zakon predviđa vrlo uski krug izuzeća. Izuzete su, naprimjer, liječničke, socijalne i slične usluge, ali se izričito navodi da se oporezuju isporuke električne energije, plina, grijanja, hlađenja i slično. To znači da su javna poduzeća koja obavljaju te isporuke, a koja su dio države u širem smislu, obveznici PDV-a, te s njime postupaju na uobičajen način (zaračunavaju PDV na output i oduzimaju plaćeni porez na inpute). Istovremeno, tijela državne

vlasti, državne i lokalne samouprave i uprave, te političke stranke, sindikati i komore ne smatraju se poduzetnicima u smislu Zakona o porezu na dodanu vrijednost ako obavljaju poslove iz svog djelokruga. To znači da je država u užem smislu izuzeta iz sustava PDV-a, to jest da ne naplaćuje PDV na svoje usluge, ali ne može ni odbiti PDV na nabavljene inpute. Iz sustava PDV-a u Hrvatskoj su izuzeti i mali poduzetnici čija godišnja isporuka dobara i obavljenih usluga nije u prethodnoj kalendarskoj godini premašila 50.000 kuna. Oni ne plaćaju PDV, nemaju pravo iskaza poreza na izdanim računima i ne mogu odbiti porez koji im zaračunaju ostali porezni obveznici.

Izuzeće iz sustava PDV-a, međutim, ne mora za izuzeto poduzeće predstavljati prednost. Izuzeto poduzeće smatra se krajnjim potrošačem, tako da ne mora obračunavati porez na svoj output, ali mora platiti PDV na kupljene inpute. Pitanje je jesu li izuzeti porezni obveznici, naprimjer bolnice, škole i drugi, svjesni financijskih promjena koje ih primjenom Zakona o porezu na dodanu vrijednost očekuju. Njihove financijske teškoće stvarat će i dodatne pritiske na fondove i državni proračun.

6. Određene gospodarske grane, proizvodi i usluge u sustavu poreza na dodanu vrijednost u Republici Hrvatskoj

Prijelaz sa sustava poreza na promet proizvoda i usluga na sustav PDV-a može različito djelovati na konkurentski položaj grane, proizvoda ili usluge kako unutar zemlje tako i u odnosu na stranu konkurenciju. Ovdje će se tek ukratko ukazati na specifičnosti odabranih grana, proizvoda i usluga. Riječ je o poljoprivredi, financijskim uslugama i nekretninama.

Bez obzira na ukupnu gospodarsku razvijenost, poljoprivreda je strateški značajan sektor za svaku zemlju. Zbog utjecaja na njen konkurentski položaj u svim zemljama koje su dosad uvodile PDV posebna se pozornost posvećivala poljoprivredi (vidi M. Dalić, 1.). I u literaturi i u praksi većine zemalja postoje različita rješenja za položaj poljoprivrede u sustavu PDV-a. Hrvatski Zakon o porezu na dodanu vrijednost, međutim, ne predviđa mogućnost posebnog položaja poljoprivrednika. Hrvatski poljoprivrednici su izjednačeni s ostalim malim poduzetnicima, koji s godišnjom prodajom nižom od 50.000 kuna nisu obveznici PDV-a, odnosno nemaju pravo povrata poreza plaćenog prilikom kupovanja inputa. Zakon predviđa mogućnost ulaska u sustav PDV-a za male poduzetnike koji to žele, ali onda u njemu moraju ostati barem pet godina.

Ovakvo zakonsko rješenje u neravnopravan konkurentski položaj stavlja izuzete pojedinačne poljoprivrednike i registrirane velike poljoprivredne proizvođače. Za razliku od cijene registriranog obveznika, cijena izuzetog obveznika sadrži porezni element iz inputa. Istovremeno, porezni obveznik PDV-a koji kupuje od izuzetog poljoprivrednika nema pravo odbitka pretporeza. Čak i da je cijena neregistriranog obveznika u bruto iznosu niža od cijene registriranog konkurenta, za kupca ta cijena u neto iznosu može biti viša. Naime, u slučaju kupnje od registriranog prodavača može se odbiti pretporez. Sve što je izneseno o poljoprivredi primjenjivo je i na ribarstvo.

Oporezivanje financijskih usluga PDV-om drži se jednim od najneriješenijih područja, a literatura na tu temu je zaista impresivna (pobliže M. Dalić, 3., i D. Alajbeg, 7.). Hrvatski Zakon o porezu na dodanu vrijednost, međutim, pristupa tom pitanju vrlo kratko i ostavlja otvorenim čak i samu definiciju financijskih usluga. U Zakonu se koriste pojmovi koji mogu dodatno povećati nedoumice i nesnalazjenja u praksi.

Kad je riječ o financijskim uslugama, Zakon o porezu na dodanu vrijednost koristi pojam “porezno oslobođenje” u tuzemstvu i inozemstvu, ali ništa ne govori o prirodni toga oslobođenja. Naime, nije jasno radi li se o oslobođenju s pravom povrata pretporeza, odnosno o nultoj stopi ili o izuzeću bez prava povrata pretporeza.

Oslobođenje u tuzemstvu, koje vjerojatno podrazumijeva izuzeće bez prava povrata

pretporeza, u Hrvatskoj se propisuje za usluge koje pružaju banke, štedionice, štedno-kreditne organizacije, te društva osiguranja i reosiguranja. Europsko zakonodavstvo ima upravo suprotan pristup. Naime, izuzeće bez prava povrata pretporeza propisuje se za financijske usluge i ne vezuje se uz opće nazive institucija financijskog posredništva. Uz to, uobičajeno je izričito nabrojavanje financijskih usluga na koje se odnosi izuzeće. Suprotno tome, način na koji je u hrvatskom Zakonu definirano izuzeće (oslobodenje) za usluge koje pružaju nabrojene institucije podrazumijeva da će izuzete biti sve usluge ovih institucija, bez obzira na vrstu usluge. To bi moglo dovesti do apsurdnih pojava u praksi. Na taj se način u Zakonu izjednačavaju prave bankarske usluge financijskog posredništva i sekundarne usluge.

Ukratko, u Hrvatskoj se predviđa sustav sličan europskom – izuzeće financijskih usluga od PDV-a. Nedostatak je što se izuzeće predviđa za usluge nabrojanih institucija, umjesto za nabrojene usluge, a to izazvati poteškoće u primjeni. Uz to, hrvatski se Zakon isuviše kratko bavi uslugama financijskog posredništva. A upravo oporezivanje financijskih usluga u zemlji koja tek očekuje snažniji razvoj financijskog posredništva može presudno djelovati na daljnji razvoj tog sektora. Hrvatska se nalazi pred ozbiljnim sređivanjem financijskog sektora u kojem se tek očekuje razvoj raznovrsnih oblika financijskog posredništva. Stoga bi i Zakon trebao preciznije i opširnije definirati oporezivanje financijskih usluga.

Oporezivanje nekretnina u sustavu PDV-a drži se jednim od najsloženijih područja njegove primjene (vidi M. Dalić, 2.). Razlozi te složenosti su brojni. Nekretnine podrazumijevaju raznovrsne djelatnosti, brojne inpute, dugi vijek trajanja izgradnje i korištenja, raznovrsne upotrebe, složene vlasničke odnose, itd. U hrvatskom Zakonu o porezu na dodanu vrijednost nekretnine se smatraju isporukom dobara i kao takve podliježu oporezivanju standardnom stopom. Istovremeno se propisuje izuzeće za najam stambenih prostorija. Na taj su način odredbe hrvatskog Zakona u skladu sa Šestom smjernicom EU. Međutim, za razliku od europskih zakonodavstava odredbe hrvatskog Zakona su prekratke. To znači da neka pitanja nisu dovoljno jasno riješena. Poteškoće će nastati, naprimjer, kod utvrđivanja izuzeća za iznajmljivanje stambenih prostorija jer Zakon ne definira što su to stambene prostorije. Nadalje, nije utvrđeno što je porezna osnovica u slučaju isporuka novih nekretnina. Otvoreno je i pitanje hoće li u poreznu osnovicu ući i vrijednost zemljišta na kojem se zgrada nalazi, odnosno vrijednost pripreme zemljišta i raznih davanja koja je potrebno platiti da bi izgradnja uopće počela. Iz teksta Zakona proizlazi da se na preprodaju nekretnina ne naplaćuje PDV, jer se izričito navodi da se oporezuju samo novoizgrađene nekretnine. Ako netko sam, vlastitim radom izgradi kuću, tada na sav korišteni građevni materijal plaća PDV.

Nekretnine su svakako područje kojim se treba posebno zabaviti i temeljito razriješiti sve nepreciznosti prije samog uvođenja PDV-a. Građevinarstvo je tradicionalno značajna grana hrvatskoga gospodarstva, a zbog ratnih razaranja i brojnih preseljenja stanovništva realno je očekivati i povećanu izgradnju te značajniji promet nekretnina.

Za potrebe ovog teksta razmatrane su tek po jedna gospodarska grana, usluga i proizvod. Uvid u njih ukazuje da u svima ima nedostataka i nepreciznosti, te da svaka od tih tema iziskuje pobližu analizu i pojašnjenja samog Zakona o porezu na dodanu vrijednost. Sve to neminovno ukazuje na *potrebu da se već prije početka primjene Zakona o porezu na dodanu vrijednost potanko prouče sve važnije grane, usluge i proizvodi, te da se razriješe nedoumice, nejasnoće i propusti*. Jedino bi se tako moglo izbjeći nesporazume i posljedice nedovoljno pripremljene primjene PDV-a u Hrvatskoj.

7. Porez na promet proizvoda i usluga u Republici Hrvatskoj i procjena budućih prihoda od poreza na dodanu vrijednost

Početakom devedesetih godina u RH oporezivanje prometa proizvoda i usluga bilo je regulirano Zakonom o porezu na promet proizvoda i usluga. Uz to su 1991. uvedeni dodatni porezi na promet duhana, alkohola i naftnih derivata, te dodatni porez na promet proizvoda i usluga, a 1994. posebni porezi (trošarine) na naftne derivate, duhanske preradevine, pivo, bezalkoholna pića, alkohol, te uvoz automobila. U ljeto 1995. donesen je Zakon o porezu na dodanu vrijednost čija je primjena predviđena od 1. siječnja 1997.

Analizom zadnjih godišta "Narodnih novina" zaključeno je da se među promjenama poreznih zakona i propisa posebno ističu one koje se odnose na porez na promet (vidi K. Ott, 13.). Ako se zanemari činjenicu da su te promjene često bile izazvane potrebom brzog prikupljanja prijeko potrebnih većih prihoda, može se zaključiti da se stalno pokušavalo bolje riješiti oporezivanje prometa.

Nedostaci poreza na promet proizvoda i usluga u Hrvatskoj (vidi D. Kuliš, 1.) očituju se u njegovom kumulativnom učinku. Veliki broj različitih poreznih stopa dovodi do nejednakog poreznog opterećenja i time do nejednakih uvjeta privređivanja. Mogućnost davanja izjave da se proizvod koristi za daljnju prodaju, reprodukciju, opremu i sl., pa da se ne oporezuje porezom na promet, otvara mogućnost porezne evazije. Konačni proizvodi koji se izvoze oslobođeni su plaćanja poreza na promet proizvoda, ali su opterećeni porezom na promet usluga koje su na izvoznom proizvodu obavili drugi poduzetnici.

Uvođenje PDV-a izaziva suštinske promjene u poreznom sustavu pa se pritom najčešće nameće pitanje kako će se ove promjene odraziti na ostvarivanje budućih prihoda proračuna. Osnovne odrednice prihoda biti će visina stope poreza, broj primijenjenih stopa i širina porezne osnovice koja je određena veličinom i brojem izuzeća. Pri procjeni budućih prihoda također treba imati u vidu i povećane troškove rada porezne uprave koji podrazumijevaju pripremu porezne uprave i poreznih obveznika u početku praktične provedbe novog poreza.

D. Kuliš (2.) koristeći model (Bogetic & Hassan, 1993.) i uspoređujući Hrvatsku sa zemljama koje također imaju jednu stopu (Danska i Norveška), te sličnu osnovicu (sva dobra i usluge) predviđa da bi se primjenom PDV-a mogli ostvariti prihodi koji bi u bruto domaćem proizvodu sudjelovali s 10 posto. Kao posebno značajno s aspekta prikupljanja prihoda pritom naglašava kako su brojna istraživanja ukazala da je jedna stopa, s malo izuzetaka i sa širokom osnovicom povoljnija od primjene više stopa i s više izuzetaka koje smanjuju osnovicu i čine složenijom naplatu poreza.

Ž. Miljenović procjenjuje učinak uvođenja PDV-a na porezni prihod državnog proračuna. Pri procjeni mogućeg prihoda od PDV-a u 1994. i 1995. uspoređuje fiskalne učinke novog sustava s učincima starog sustava poreza na promet. Rezultat istraživanja, koji zbog brojnih autorovih ograda treba uzeti s velikom rezervom, pokazuje potencijalno sudjelovanje prihoda od PDV-a u BDP-u od 11,03 posto 1994., 12,72 posto 1995., 12,88 posto 1996. i 12,57 posto 1997., te manji prihod od PDV-a nego od poreza na promet (13.989 prema 14.837 mil. kuna 1997. godine).

8. Procjena mogućeg utjecaja uvođenja poreza na dodanu vrijednost na cijene u Republici Hrvatskoj

U zemlji kao što je Hrvatska, u kojoj postoje gorka iskustva s dugim razdobljima inflacije, i sama pomisao da bi neka mjera mogla dovesti do porasta cijena opravdano izaziva velike bojazni. Stoga je i mogući učinak na cijene pri uvođenju PDV-a tema koja zaslužuje posebnu pozornost.

Iskustva drugih zemalja ukazuju da u razdoblju neposredno nakon uvođenja PDV-a može doći do jednokratnog porasta cijena. Hoće li se taj jednokratni porast pretvoriti u trajnu inflaciju to ne ovisi o samoj fiskalnoj reformi. Na prerastanje jednokratne u trajnu inflaciju utječu i razvijenost i način djelovanja gospodarskog mehanizma, potezi ekonomske politike, faza gospodarskog ciklusa u kojoj se gospodarstvo nalazi, politika dohoda i brojni psihološki čimbenici.

U razmatranju utjecaja uvođenja PDV-a M. Dalić, S. Madžarević i D. Nestić predviđaju stope promjene indeksa cijena na malo u siječnju 1997. u odnosu na siječanj 1996. godine. Autori analize polaze od postojećeg prosječnog poreznog opterećenja koje iznosi minimalno 20 posto i na temelju njega očekuju skok cijena u razdoblju uvođenja PDV-a. Uzimajući u obzir da će u prvim mjesecima djelovanja PDV-a dolaziti do određenih poteškoća i nesnalaženja kako poreznih obveznika, tako i porezne uprave, te pretpostavljajući da će biti moguće sniženje cijena, predviđaju različite scenarije koji ovise o ponašanju proizvođača i trgovaca u lancima dodane vrijednosti.

Prvi scenarij predviđa da će svi proizvođači i trgovci u svim lancima dodane vrijednosti odmah nakon uvođenja PDV-a s maksimalnom točnošću obračunavati PDV. To znači da će proizvodi koji se danas oporezuju nižim stopama poreza na promet poskupjeti točno za razliku između stvarne stope i stope PDV, dok će proizvodi koji se danas oporezuju višim stopama poreza na promet od stope PDV-a pojeftiniti za tu razliku.

Drugi scenarij predviđa da će svi proizvođači i trgovci čiji se proizvodi oporezuju stvarno višim stopama poreza na promet od stope PDV-a smanjenje poreznog opterećenja za koje bi trebali smanjiti cijenu preliti u marže i profite. To znači da će poskupjeti svi proizvodi i usluge koje se danas oporezuju stvarno nižim stopama poreza na promet od stope PDV-a, a cijene svih ostalih proizvoda ostat će nepromijenjene. Sve dobivene rezultate treba tumačiti s izuzetnim oprezom, kao maksimalnu promjenu indeksa cijena.

Ispitanim scenarijima pokušalo se istražiti učinke dviju krajnjih pretpostavki. Idealna i pravilna primjena od prvog trenutka uvođenja opisuje se prvim, ili optimističnim, a primjena u kojoj će proizvođači i trgovci pokušati povećati marže i profite, drugim ili pesimističnim scenarijem. U slučaju ostvarivanja prvog scenarija i *savršeno točne primjene PDV-a cijene bi u siječnju 1997. samo zbog uvođenja PDV-a bile najviše 2,3 posto više nego u siječnju 1996. Pri drugom scenariju, u kojem nitko ne bi snizio cijene, one bi u siječnju 1997. zbog uvođenja PDV-a bile najviše 5,2 posto više nego u siječnju 1996.*

9. Sažetak zaključaka, ocjena i preporuka u vezi s uvođenjem poreza na dodanu vrijednost u Republici Hrvatskoj

Na temelju istraživanja provedenih tijekom priprema ovog projekta, čiji su rezultati opširno opisani u svim člancima moguće je donijeti određene zaključke, ocjene i preporuke.

Hrvatska je odlučila u svoj porezni sustav uvesti PDV. Zakon je donesen 1995., a primjena je predviđena za 1. siječnja 1997. godine. To su činjenice koje nepotrebno čini svaku daljnju raspravu o usporedbi PDV-a i poreza na promet proizvoda i usluga. Stoga se ovaj projekt time ni ne bavi. U ovom je trenutku najvažnije pokušati procijeniti i ocijeniti dosad poduzete korake i preporučiti dopune i poboljšanja priprema za samo uvođenje PDV-a.

Hrvatska je u osnovi preuzela sustav PDV-a koji prevladava u zemljama EU (potrošni oblik, načelo odredišta i kreditnu metodu). Na taj se način hrvatski sustav uklapa u europski. Međutim, moguće je očekivati izvjesne probleme u provedbi. Izazvat će ih promjene kao što je uvođenje oporezivanja opreme, obveza vođenja dodatnog računovodstva s pregledima ulaznih i izlaznih računa, te ispostavljanje računa s jasno iskazanim iznosima PDV-a. Takve promjene zahtijevaju pomne pripreme i poreznih obveznika i porezne uprave.

Hrvatska se odlučila za idealan sustav PDV-a s jednom stopom, širokom osnovicom i malim brojem izuzeća. Iako će biti mnogo prigovora da se hrvatski sustav tako razlikuje od prakse u brojnim drugim zemljama, postupljeno je ispravno, jer su u obzir uzeti prevladavajući trendovi (smanjenja broja stopa, povećanja stopâ, ukidanja izuzeća).

Rasprave i argumenti koji se pozivaju na prakse drugih zemalja često mogu zavesti na krivi put. Porezni sustav svake zemlje posljedica je tradicije, iskustva, navika, odnosa snaga interesnih skupina, itd. Istovremeno, podložan je i stalnim i trajnim promjenama. To ne mora neminovno uroditi lošim poreznim sustavom, ali jednostavno preslikavanje u drugu zemlju obvezno mora. Stoga je pri stvaranju novog sustava najbolje da se u obzir uzmu dugoročna, globalna kretanja (očito je da standardna stopa PDV-a u zemljama OECD-a trajno raste, da se broj stopa smanjuje, a da su zemlje koje su nedavno uvele PDV uglavnom uvele sustav s jednom stopom).

Iako su prednosti jedne stope PDV-a ekonomski nedvosmislene, hrvatski porezni obveznici navikli na sustav s više tarifnih razreda, sigurno će je teško prihvatiti. Pritisci za priznanjem niže, povlaštene stope bit će veoma snažni, posebno kod grana koje posluju na granici rentabiliteta. Pritisci se mogu očekivati i od zagovornika demografskih, populističkih, razvojnih, regionalnih i sličnih politika. Zato je od presudne važnosti uporno i stalno dokazivati prednosti jedne stope. U mnogim se zemljama koristi nulta stopa za oporezivanje nekih proizvoda i usluga, međutim, praksa je pokazala da je sustav povrata PDV-a što ga primjena nulte stope za sobom povlači vrlo složen. Stoga valja izbjegavati primjenu nulte stope.

Jedna ili najviše dvije stope, što manji broj izuzeća i nulta stopa samo za oporezivanje izvoza, dobre su osobine sustava PDV-a. One omogućuju neutralnost, jednostavnost, malu evaziju, izdašne prihode, izbjegavanje kaskadnog učinka i široku poreznu osnovicu. Velika je šteta žrtvovati ove odlike PDV-a i od njega učiniti ono što mu nije cilj, tj. učiniti ga progresivnim. Regresivnost PDV-a valja ublaživati tako da se vodi računa o cjelokupnom proračunskom sustavu, tj. o svim oblicima proračunskih prihoda i rashoda. S tim u vezi može se preporučiti preispitivanje oporezivanja dohotka i analizu poreznog opterećenja stanovništva, te oslanjanje na izravne socijalne transfere.

Vežano uz izuzeća posebno je značajno napomenuti da je država u užem smislu izuzeta iz sustava PDV-a, to jest da ne naplaćuje PDV na svoje usluge, ali ne može ni odbiti PDV za nabavljene inpute. Izuzeće, samo po sebi, ne mora za izuzeto poduzeće, ustanovu, instituciju predstavljati prednost. Pitanje je jesu li izuzeti porezni obveznici (bolnice, škole i drugi) svjesni financijskih promjena koje ih primjenom PDV-a očekuju. Njihove financijske teškoće stvarat će i dodatne pritiske na fondove i na sam državni proračun. I to je jedno od pitanja koje zahtijeva pobližu razradu prije uvođenja PDV-a.

Prijelaz na sustav PDV-a neminovno će različito utjecati na konkurentski položaj pojedinih grana, proizvoda i usluga unutar zemlje i u odnosu na stranu konkurenciju. Za potrebe ovog projekta analizirana je tek po jedna grana, usluga i proizvod (poljoprivreda, financijske usluge i nekretnine). Pritom je uočeno da u Zakonu o porezu na dodanu vrijednost postoje značajni i krupni nedostaci i nepreciznosti za svaku od njih, te da svaka od tih tema iziskuje pažljivo razmatranje i pojašnjenja Zakona.

Hrvatski Zakon o porezu na dodanu vrijednost, naprimjer, ne određuje položaj poljoprivrednika. Financijskim uslugama bavi se vrlo kratko, a otvoreno je i pitanje definicije financijskih usluga. Pritom se koriste pojmovi koji mogu dodatno povećati nedoumice i nesnalazjenja. Slično je i s nekretninama koje su, iako same po sebi krajnje komplicirane, riješene prekratko i nejasno. Neminovno je stoga već prije početka primjene Zakona o porezu na dodanu vrijednost temeljito proučiti sve značajne grane, usluge i proizvode, te

razriješiti nedoumice, nejasnoće i propuste. Jedino se tako mogu izbjeći nesporazumi i posljedice nedovoljno pripremljene primjene PDV-a u Hrvatskoj.

Uvođenje PDV-a izaziva značajne promjene u poreznom sustavu i brigu o tome kako će te promjene utjecati na ostvarivanje budućih prihoda proračuna. Koristeći modele i iskustva drugih zemalja koje su uvodile PDV i uzevši u obzir osnovne odrednice hrvatskog Zakona o porezu na dodanu vrijednost (visinu i broj primijenjenih stopa, širinu porezne osnove, broj izuzeća) procijenjeni su mogući prihodi od PDV-a u Hrvatskoj. Autori predviđaju da bi se primjenom PDV-a mogli ostvarivati prihodi koji bi u BDP-u sudjelovali s 10 posto (D. Kuliš), odnosno gotovo 13 posto (Ž. Miljenović), te da će prihodi od PDV-a biti manji nego od poreza na promet (13.989 prema 14.837 milijuna kuna 1997.). Naravno, riječ je o grubim procjenama (odatle i razlike u rezultatima) izvedenim uz brojne ograde. Točan iznos prihoda od PDV-a nemoguće je predvidjeti i stoga se valja usredotočiti na što bolju pripremu za uvođenje PDV-a. A upravo o kvaliteti pripreme uvelike će ovisiti i visina prihoda.

Iskustva drugih zemalja ukazuju da u razdoblju neposredno nakon uvođenja PDV-a može doći do jednokratnog porasta cijena. Rezultati istraživanja provedenih u okviru ovog projekta ukazuju da se zbog uvođenja PDV-a i u Hrvatskoj mogu očekivati promjene cijena u siječnju 1997. u odnosu na siječanj 1996. do najviše 5,2 posto. Hoće li se taj jednokratni porast što ga može izazvati uvođenje PDV-a pretvoriti u trajnu inflaciju, ne ovisi o samoj fiskalnoj reformi. Na prerastanje jednokratne inflacije izazvane uvođenjem novog poreza u trajnu inflaciju utječu razvijenost i način djelovanja gospodarskog mehanizma, potezi ekonomske politike, faza gospodarskog ciklusa u kojoj se gospodarstvo nalazi, politika dohodaka i brojni psihološki čimbenici. Međutim, visina inflacije uvelike će ovisiti o snalaženju poreznih obveznika i porezne uprave u prvim danima uvođenja PDV-a, pa je to još jedan od argumenata za nužnost što bolje pripreme.

Prije svake krupne promjene u poreznom sustavu, kao što je i uvođenje PDV-a, mora se, naravno, primjerenu brigu posvetiti visini potencijalnih prihoda koji će se njime ostvariti, kao i učinku novog poreza na cijene. No, jednako je tako važno stvoriti što bolje preduvjete za početak pravilne primjene novog poreza. Rezultati procjena prihoda i učinaka na cijene nažalost su vrlo upitni i ovise o brojnim čimbenicima unutar i izvan poreznog sustava. Stoga je u vrlo kratkom vremenu preostalom do početka primjene PDV-a, neophodno pobliže definirati, popraviti i doraditi pitanja unutar poreznog sustava koja mogu utjecati na uspjeh primjene novog poreza.

Rezultati provedenih istraživanja ukazuju da će i sama visina prihoda ovisiti o kvaliteti pripreme poreznih obveznika i porezne administracije, te da je realno očekivati prilične probleme u provedbi Zakona o porezu na dodanu vrijednost. Poteškoće će izazivati neprecizno riješen položaj pojedinačnih grana, usluga i proizvoda, vrsta poreznih obveznika, korisnika izuzeća ili nulte stope, i druge slabosti Zakona o porezu na dodanu vrijednost potanje obrađene u radovima u okviru projekta. Stoga u vremenu preostalom do 1. siječnja 1997. treba uspješno doraditi sve nejasnoće i nepreciznosti što ih sadrži hrvatski Zakon o PDV-u.

Osnovne preporuke projekta mogu se sažeti u sljedeće:

1. apsolutno podržavamo sustav PDV-a s jednom stopom i najmanjim mogućim brojem izuzeća;
2. regresivni učinak PDV-a treba izravnati socijalnim transferima;
3. dugoročno treba poduzeti analizu tereta poreza na dohodak;
4. nužno je osigurati savršenu pripremu poreznih obveznika i porezne uprave za primjenu PDV-a;

5. zbog predviđenog manjeg prihoda od PDV-a nego od poreza na promet na vrijeme valja osigurati prihode iz drugih izvora;
6. unaprijed treba osigurati praćenje promjene cijena pri uvođenju PDV-a;
7. hitno i bezuvjetno treba definirati konkretne odredbe Zakona o porezu na dodanu vrijednost u odnosu na svaku važniju granu, uslugu i proizvod, te na vrste poreznih obveznika, korisnika izuzeća ili nulte stope u sustavu PDV-a. Definiranje svake pojedinosti značajnog za primjene PDV-a mora se provesti prije početka primjene Zakona o porezu na dodanu vrijednost čak i ako bi to značilo odgodu same primjene.

