

SEPTEMBAR 2007. GODINE

**OCENA EFEKATA PROMENA
POREZA NA PROMET
APSOLUTNIH PRAVA
I KOMPENZACIJA BUDŽETA
LOKALNIH ZAJEDNICA**

dr Boško Mijatović

dr Boris Begović

mr Marko Paunović



Centar za liberalno-demokratske studije

Center for Liberal-Democratic Studies

1. UVOD

U Zakonu o porezima na imovinu izvršene su u junu 2007. godine važne izmene, koje su ne samo promenile neka rešenja u ovim porezima od važnosti za građane, već su i donela izmene koje će bitno uticati na prihode i, uopšte, finansijsku poziciju lokalnih zajednica, i to u pravcu njenog pogoršanja.

U nastavku ovog teksta ćemo:

- ukratko prikazati sistem oporezivanja apsolutnih prava u Srbiji pre juna 2007. godine, predstaviti promene koje su u njemu izvršene juna 2007. godine i ukazati na problem koji će se pojaviti u lokalnim finansijama (poglavlje 2),
- pokušati da kvantifikujemo iznos ovih efekata na lokalne finansije u celini i na nekoliko većih gradova (poglavlja 3 i 4)
- sugerisati rešenje ovih problema (poglavlje 5)

2. OPOREZIVANJE PRENOSA APSOLUTNIH PRAVA

Oprezivanje prometa proizvoda i usluga domaćeg porekla u Srbiji vrši se kroz porez na dodatu vrednost i akcize. Ta dva poreza primenjuju se kod proizvoda koji su novoproducedeni i koji se, stoga, prvi put stavljaju u promet, odnosno prodaju. Kod eventualnog kasnijeg prometa se kod najvećeg broja proizvoda indirektni porezi (porez na dodatu vrednost i akcize) ne naplaćuju, kao kod hrane, pića, odeće i obuće, knjiga i slično.

Ipak, kod nekih se proizvoda oporezuje i kasniji promet, odnosno svaki promet ma koliko prodaja bilo. To se odnosi na razna polovna vozila (automobile, kamione, autobuse, čamce i brodove, vazduhoplove itd)), korišćene nekretnine (svojina i srodna prava dugoročnog zakupa na kuće, stanove i neke tipove građevinskog zemljišta), hartije od vrednosti i prava intelektualne svojine. Očigledno je da je izbor proizvoda ili prava čiji će svaki promet biti oporezovan načinjen uglavnom prema potencijalnoj vrednosti prometa i, time, fiskalnom značaju, pri čemu su stvari male vrednosti isključene kako ne bi opterećivale poresku administraciju. Svakako, velika olakšica kod naplate ove dažbine je činjenica da se

vlasništvo i promena vlasništva nad svakom od ovih roba, odnosno prava mora registrovati pred nadležnim organima, čime postaje lako dostupna Poreskoj upravi.

Poreski obveznik je prodavac, odnosno sticalac nekog prava. Poreska osnovica je ugovorena cena, osim ukoliko je poreski organ mišljenja da je ona niža od tržišne u kom slučaju vrši procenu. Stope su bile 0,3% za hartije od vrednosti i udele i 5% za sve ostale slučajeve. Niska stopa za hartije od vrednosti svedoči o razumevanju potrebe razvijanja finansijskih tržišta u Srbiji, a visoka stopa kod ostalih slučajeva o dominaciji fiskalnih motiva.

Pogledajmo najvažnije promene Zakona o porezu na promet apsolutnih prava iz juna 2007. godine:

- Stopa poreza je smanjena sa 5% na 2,5% kod prometa nekretnina. Osnovni razlog ove promene je težnja da se ispravi jedna greška iz prošlosti – naime, pre pet godina, u vreme kada je ministar finansija bio Božidar Đelić, ova je stopa povećana sa dotadašnjih razumnih 3% na 5%; uzrok tome bila je namera da se kod imovine kompenzuju budžetski gubici koji su nastali tadašnjim rasterećenjem zarada i smanjenjem poreskog opterećenja u celini; jer, stopa poreza na promet od 5% je dosta visoka i ona destimuliše normalan promet nekretnina ili polovnih vozila, na primer, budući da učešće kumulativnog poreza brzo raste u ukupnoj vrednosti.
- Propisano je oslobođenje od plaćanja poreza na promet apsolutnih prava kod kupovine prvog stana; ovim je dat podsticaj bržem rešavanju stambenih problema onih koji nemaju rešeno stambeno pitanje, a prvenstveno mlađih ljudi, budući da će im posle ovih promena trebati manje novca za kupovinu istog stana ili kuće; ovo oslobođenje nije neograničeno, već se može ostvariti samo na 40 kvm za vlasnika i 15 kvm po jednom članu domaćinstva; ovim promenama je kod poreza na prenos apsolutnih prava izvršeno usklađivanje sa istim oslobođenjem kod poreza na dodatnu vrednost.
- Prošireno je oporezivanje građevinskog zemljišta ovim porezom; naime, do poslednjih promena porez na promet apsolutnih prava plaćao se na pravo korišćenja svog građevinskog zemljišta, ali ne i na državno zemljište koje se daje u zakup; izmenama od juna 2007. godine i na davanje u zakup državnog zemljišta preko jedne godine plaća se ovaj porez, a po stopi od 2,5%; ovde se svakako postavlja načelno pitanje da li je u redu da se porez na promet plaća i na stvar koja

se samo izdaje u vremenski ograničen zakup, tj. koja ne menja vlasnika, a budući da se porez na promet standardno plaća kod transakcija kod kojih se menja vlasnik.

Prve dve promene donose poresko rasterećenje stanovništva i samo se mogu pozdraviti.

Snižavanje poreske stope će ne samo smanjiti poresko opterećenje onih porodica koje traže novi dom, već će stimulisati kupovinu, renoviranje i prodavanje nekretnina, što može da ima dodatni pozitivan uticaj. Na dovoljno dugi rok, povećani broj transakcija može čak da u potpunosti kompenzuje prihode izgubljene usled smanjenja poreske stope.

Smanjenje poreza za kupce prve nekretnine se može posmatrati kao subvencija mladim ljudima/podicama. Ona može da pomogne ciljnoj grupi u popravljajući njihovog standarda. Zato ova mera treba da bude pozdravljena. Međutim, sa druge strane, mora se postaviti pitanje da li je poresko oslobođenje najbolji način da se ostvari ovaj cilj. Prema teoriji oporezivanja, subvencije koje se daju kroz poreska oslobođenja se obično smatraju drugim najboljim rešenjem (*second best*). Direktna subvencije su obično lakše za administriranje i mnogo transparentnije. Ali, ovde smo suočeni sa dodatnim problemom: srpska vlada je građanima obećala subvenciju čiji fiskalni teret pada na lokalne vlasti.

Ovaj argument će posebno biti obrađen u ovoj studiji. Osnovni problem je lako izneti: republički nivo je smanjio poreze čiji prihod pripada lokalnoj samoupravi. Jer, porez na promet apsolutnih prava je porez koga uređuje Republika Srbija – ona određuje osnovicu, olakšice i oslobođenja i poreske stope - ali naplaćeni prihod pripada lokalnim zajednicama, i to svakoj onoliko koliko se naplati na njenom području. Na taj način ovaj porez spada u grupu tzv. ustupljenih prihoda. Gubitak poreskih prihoda lokalnih zajednica navodi napitanje da li da se nešto preduzme i šta. Jer, smanjenje poreskih prihoda, a bez kompenzatornih mera, dovelo bi do smanjenja lokalnih rashoda, sa negativnim posledicama po stabilnost lokalnih budžeta i zadovoljavanje potreba na lokalnom nivou.

Fiskalna teorija ne preporučuje takve aranžmane – gde jedan državni nivo vodi poresku politiku, a drugi snosi njene posledice – budući da oni prosto podstiču jedan nivo da prenosi teret smanjenja prihoda i rashoda na druge nivoe, tj. da štedi sebe na račun drugih. Polazeći od toga, i Zakon o finansiranju lokalne samouprave Srbije predvideo je mehanizam kojim bi se kompenzovao gubitak prihoda lokalnih zajednica koji nastaje akcijama Republike Srbije. Tako se u članu 39. zakona definiše tzv. kompenzacioni

transfer kojim se «nadomešta deo izgubljenih prihoda nastao po osnovu promene republičkih propisa, koji nije nadomešten drugim prihodima».

U ovom kratkom članu postoji sve što je potrebno:

1. propisuje se obaveza nadoknađivanja prihoda lokalnih zajednica koji su izgubljeni zbog promene republičkih propisa i
2. utvrđuju se dve mogućnosti nadoknade:
 - a. kroz ustupanje lokalnim zajednicama drugih fiskalnih prihoda, a od strane Republike Srbije, i
 - b. kroz kompenzacioni, znači gotovonski transfer iz republičkog u lokalne budžete.

3. ZNAČAJ POREZA NA PRENOS APSOLUTNIH PRAVA NA NEPOKRETNOSTIMA

Za potrebe izrade procene gubitka javnih prihoda lokalnih samouprava po osnovu promene Zakona o porezima na imovinu, prikupili smo podatke o naplati poreza na prenos apsolutnih prava na nivou opština u Srbiji za period 2004-2006. i za period januar-jun 2007. godine.

Iznos naplaćenog poreza na promet apsolutnih prava tokom prethodnih godina prikazan je u sledećoj tabeli: mil. din

Tabela 1 – Prihodi od poreza na prenos apsolutnih prava

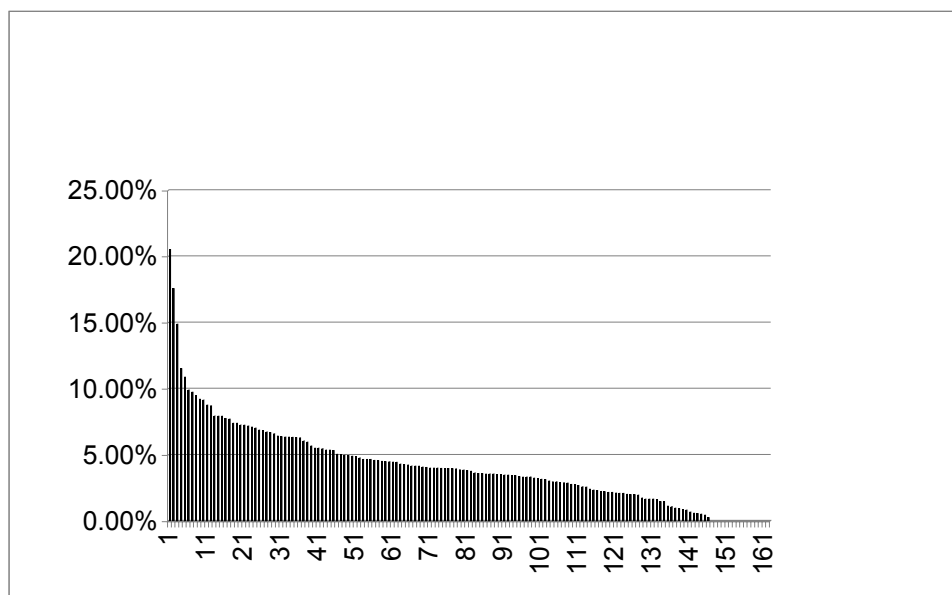
	2004	2005	2006	I-VI 2007
Od nepokretnosti	6,066,467	7,700,291	9,707,195	5,451,634
Od vozila	929,751	828,085	881,803	493,716
Od hartija od vrednosti	93,070	411,274	1,143,858	382,295
Ostalo (uključujući porez na nasleđe i poklon)	267,341	426,307	544,038	310,031
UKUPNO	7,356,628	9,365,956	12,276,895	6,637,677

Kako se vidi iz prethodne tabele, daleko najveće učešće u prihodima od poreza na apsolutna prava ima prihod od nepokretnosti, sa 81% u periodu 2004-2006. godina.

Prvo ćemo analizirati značaj poreza na prenos nepokretnosti. Kao što je i očekivano, postoji veoma velika razlika u važnosti ovog poreza među opštinama. Prihod od ovog poreza je u periodu 2004–2006. predstavljao preko 20% ukupnih prihoda opštine Čajetina, a samo 0,27% prihoda opštine Trgovište. Na nivou Srbije, prosečno učešće za navedeni period iznosi 7,41%. Takođe, učešće ovog poreza u ukupnim prihodima lokalnih samouprava pokazuje relativno stabilno učešće, sa 7%, 7,8% i 7,4% u 2004, 2005. i 2006. godini. Možemo zaključiti da se radi o relativno bitnom izvoru prihoda, ali da njegova važnost veoma varira od opštine do opštine.

Sumarno posmatrano, za 99 opština ovaj izvor nije previše bitan (manje od 5% učešća), za 42 opštine je relativno bitan (između 5% i 10% učešća), a za 5 opština je veoma bitan (preko 10% učešća). Raspored učešća prihoda od poreza na prenos apsolutnih prava u ukupnim javnim prihodima opština u periodu 2004–2006. se može videti na grafikonu.

Slika 1 – Učešće prihoda od poreza na promet nepokretnosti u ukupnim tekućim prihodima jedinica lokalne samouprave



Ukupno prikupljeni prihodi (ukupno za period 2004-2006) takođe variraju, od 12,8 milijardi dinara za tri godine kod Beograda (oko 150 miliona evra) do 353 hiljade dinara (oko 4

hiljade evra) u Trgovištu. Izuzetno je važno napomenuti da se skoro dve trećine ukupno naplaćenog prihoda po osnovu poreza na prenos nekretnina naplati u Beogradu i Novom Sadu (66,69% u 2004, 64,83 u 2005. i 65,84% u 2006. godini).

Međutim, mora se napomenuti da iako ovaj poreski prihod nije mnogo bitan nekim opštinama, on ipak predstavlja izvorni prihod i zbog toga bi sve promene u poreskoj stopi ili načinu utvrđivanja poreske obaveze morale da se vrše tek nakon ozbiljne i utemeljene diskusije sa predstavnicima lokalnih vlasti.

Na osnovu svega do sada iznetog može se zaključiti da će prepolovljavanje poreske stope, kao i uvođenje poreskog oslobođenja za sve koji kupuju prvi stan imati veoma velike posledice na funkcionisanje dobrog dela lokalnih samouprava u Srbiji. Međutim, treba imati u vidu da će te posledice pre svega osetiti relativno bogate opštine, jer je učešće ovog poreza u njima relativno veće. Siromašne opštine se ni do sada nisu u većoj meri oslanjale na ovaj poreski prihod, tako da neće u značajnijoj meri ni osetiti smanjenje prihoda po ovom osnovu.

4. EFEKTI PROMENA OPOREZIVANJA PROMETA APSOLUTNIH PRAVA

4.1. Uvodne napomene

Pre nego što krenemo u detaljniju analizu, želimo da skrenemo pažnju da je do skoro važeća stopa od 5% bila izuzetno visoka i da je verovatno generisala relativno značajnu poresku evaziju. Zato prepolovljavanje stope sasvim sigurno neće izazvati smanjivanje i prihoda za 50%. Pored poreske evazije, kao dodatni efekat se javlja povećana tražnja za nekretninama, kao rezultat niže cene. Procene elastičnosti tražnje za nekretninama u Srbiji nisu rađene, ali su međunarodna istraživanja pokazala da se elastičnost kreće oko 1, odnosno da pad cene izaziva rast tražene količine u istom procentu.

Međutim, veoma je teško proceniti kako će se na tržištu podeliti „ušteđenih“ 2,5% između prodavaca i kupaca nekretnina. Mi polazimo od pretpostavke da će najmanje 2% „preći“ na kupce. Imajući u vidu izneta međunarodna istraživanja, možemo očekivati da će smanjenje poreza indukovati novu tražnju u iznosu od 2%, što sa aspekta dodatnih poreskih prihoda sasvim sigurno ne može da nadomesti gubitak, ali sa šireg aspekta srpske privrede, efekat može biti veoma značajan.

Takođe, pretpostavljamo da je efekat smanjivanja poreske evazije sličnog reda veličine, odnosno da će smanjenje poreske evazije dovesti do rasta od 2% prijavljenih transakcija, odnosno vrednosti transakcije.

Naime, poreska evazija u smislu sakrivanja transakcije na dug vremenski period je skoro nemoguća, ali prijavljena kupoprodajna cena se može značajno potceniti. Iako postoji zakonska odredba da ukoliko je cena „nerealna“, Poreska uprava može utvrditi tržišnu cenu, sasvim sigurno postoji određena potcenjenost kupoprodajne cene, bilo zbog korupcije, bilo zbog neažurnosti i nezainteresovanosti Poreske uprave. Nezainteresovanost se često navodi kao razlog zato što je Poreska uprava organ Vlade Republike Srbije i kao takva nije preterano zainteresovana za prikupljanje prihoda koji nisu prihod budžeta Republike Srbije. Zato se može očekivati da su i prioriteta Poreske uprave u prikupljanju nekih drugih prihoda i da se ne pokazuje dužna pažnja porezu na prenos apsolutnih prava.

Kao rezultat smanjenja poreske stope javiće se još jedan kanal povećanja prometa stanova i kuća. Naime, u poslednje vreme, tokom prvog polugođa 2007. godine ali i ranije, visoka stopa oporezivanja prometa donela je još jedan način izbegavanja poreza, koji se vršio neregistrovanjem stvarno izvršenih promena vlasništva, a u očekivanju da se snizi stopa poreza, što je često najavljivano od strane državnih organa. Drugim rečima, promet vlasništva je suštinski obavljan (potpisivanje ugovora, plaćanje, ulazak u posed itd), ali taj ugovor nije registrovan u zemljišno-knjižnom odeljenju suda ili u katastru u očekivanju smanjenja poreske stope. Sada, po prepolovljavanju stope svi ti 'zaostali' ugovori će biti formalizovani, vlasnici promenjeni i porezi naplaćeni, što će dovesto do povećanja prometa u drugoj polovini 2007. godine.

4.2. Analiza prihoda od poreza na prenos apsolutnih prava u periodu 2004-2006

Na narednom grafikonu je data dinamika naplate poreza na prenos apsolutnih prava na nepokretnostima u periodu 2004 – 2006. za Beograd, Novi Sad i ostatak Srbije.

Slika 2 - Naplata poreza na prenos nekretnina, po regionu

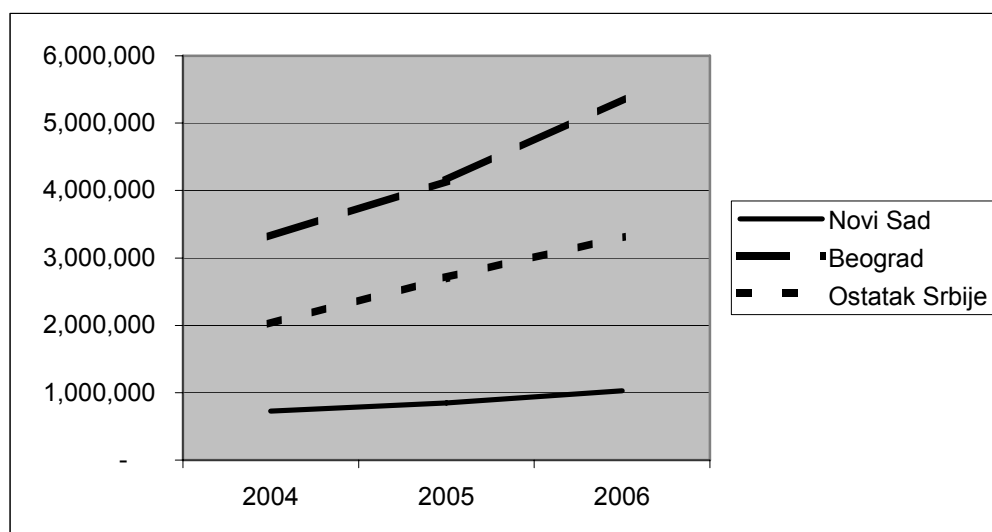


Tabela 2 – Naplata i stopa rasta poreza na prenos nekretnina, po regionu

Region	2004	2005	2006	2005 / 2004	2006 / 2005	2006 / 2004
Beograd	3.315.864	4.146.395	5.361.107	25%	29%	61%
Novi Sad	730.052	846.000	1.029.883	16%	22%	41%
Ostatak Srbije	2.020.551	2.707.897	3.316.205	34%	22%	64%
Ukupno	6.066.467	7.700.291	9.707.195	27%	26%	60%

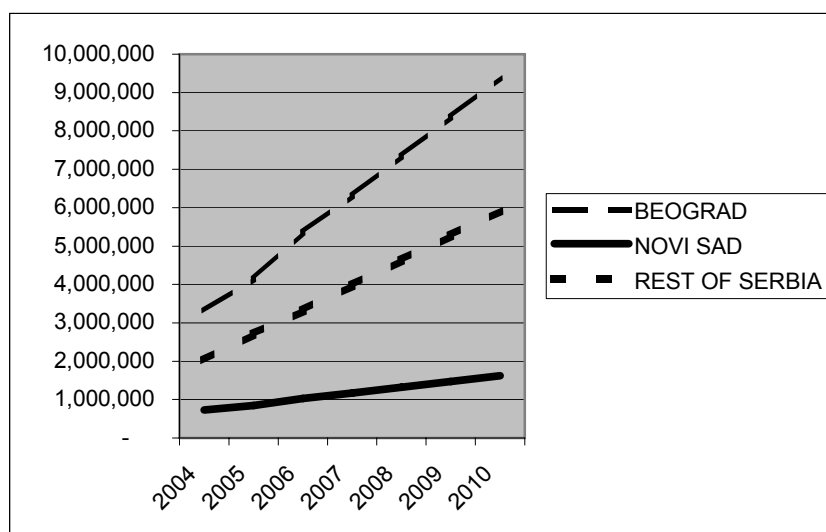
Može se jasno uočiti da Beograd pokazuje najbrže rastući trend, da ga sledi ostatak Srbije, a onda sledi Novi Sad, kod koga je rast relativno spor

Međutim, treba imati na umu i činjenicu da porez na prenos apsolutnih prava dobija na značaju i u drugim evropskim zemljama. Činjenica je da je ovaj poreski oblik među najbrže rastućima. Tako da možemo očekivati da će u budućnosti značaj ovog poreskog oblika rasti i u Srbiji.

4.3. Projekcija prihoda bez uzimanja u obzir promena (osnovni scenario)

Prvi metod predviđanja prihoda od ovog poreskog oblika, a bez promene poreske stope, ćemo izvršiti na osnovu podele Srbije na ove tri geografske celine i ekstrapoliranjem svake od njih.

Slika 3: Prihodi od poreza na prenos nepokretnosti, projekcija do 2010, po regionu



Ili, u tabelarnoj formi (prihod od poreza na promet nepokretnosti u 000 dinara):

Tabela 3 - Prihodi od poreza na prenos nepokretnosti, projekcija do 2010, po regionu

Region	2007	2008	2009	2010	Rast 2010/2006
Beograd	6.319.699	7.342.320	8.364.942	9.387.564	75%
Novi Sad	1.168.476	1.318.392	1.468.308	1.618.224	57%
Ostatak Srbije	3.977.204	4.625.031	5.272.858	5.920.684	79%
Ukupno	11.465.379	13.285.743	15.106.108	16.926.472	74%

Na prvi pogled, može delovati nerealno da bi se prihod od ovog poreza povećao za skoro 75% u periodu 2006 – 2010. godina, odnosno za četiri godine. Međutim, treba imati u vidu da je ovo povećanje rezultat rasta dve komponente – rasta broja transakcija i rasta prosečne cene nekretnine (kvadrata). Ukoliko bi prosečna cena prosečno godišnje rasla samo za 7,5%, a broj transakcija za samo 7%, vrednost naplaćenog poreza bi za četiri godine dostigla predviđeni nivo. Godišnje stope rasta od samo 7,5%, odnosno 7% sasvim sigurno nisu nerealne, posebno imajući u vidu dosadašnji rast. Parove rasta prosečne cene i broja transakcija potrebnih da se ostvari predviđeni rast dajemo u sledećoj tabeli:

Table 4: Godišnje stope rasta prosečne cene i prosečnog broja transakcija neophodne da se dostignu projektovani poreski prihodi

Prosečna godišnja stopa rasta prosečne cene	Prosečna godišnja stopa rasta broja transakcija
5,50%	7,50%
6%	8%
6,50%	7,50%
7%	7%
7,50%	6,50%
8%	6%

Na osnovu svega navedenog smatramo da dinamika prihoda u slučaju da nije bilo promene poreskih propisa prolazi test realnosti, odnosno da je moguće jednostavnom ekstrapolacijom prethodnih vrednosti predvideti kretanje u naredne četiri godine. S tim u vezi treba uzeti u obzir i činjenicu da cena nekretnina uglavnom ne zavisi od inflacije, već od kretanja dinara prema evru. Ukoliko se pretpostavi blaga depresijacija dinara (od, na primer, 5% godišnje), predviđeni prihodi mogu delovati čak i potcenjeno.

4.4. Efekti smanjenja poreske stope

Naše se pretpostavke mogu ovako rezimirati:

- Smanjenje poreske stope sa 5% na 2,5% rezultuje u smanjenju prikupljenih poreza za najviše 50%,
- Smanjenje poreske stopa sa 5% na 2,5% rezultuje smanjenjem efektivne cene nekretnina za 2%
- Smanjenje poreske stope indukuje povećanje prometa za 2% po osnovu povećane tražnje,
- Smanjenje poreske stope indukuje povećanje prosečno prijavljene vrednosti transakcije za 2%.

Na osnovu toga, preliminarni zaključak je da će izgubljeni prihodi po ovom osnovu iznositi između 40% i 50% u odnosu na prihode koji bi bili ostvareni da nije došlo do smanjenja poreske stope.

Kako bismo analizirali uticaj smanjenja poreske stope, kao osnovu smo koristili prethodno predviđene vrednosti za scenario bez promena poreske politike. Te vrednosti su umanjene za 50% (kako bi se video uticaj prepolovljavanja poreske stope), zatim množene godišnjim stopama rasta iz osnovnog scenarija, a zatim uvećane za 4%, koliko smo pretpostavili da će biti efekat elastičnosti tražnje i smanjenja poreske evazije. Nalazi su dati na sledećem grafikonu i u tabeli. Procene za 2007. godinu su izračunati na sledeći način – ona predstavlja sumu dve komponente: stvarne naplate poreza u periodu januar – jun 2007. godine i polovine projektovane naplate umanjene za 50%.

Slika 4: Projektovani prihodi od poreza na prenos nekretnina, uz promenu poreske stope

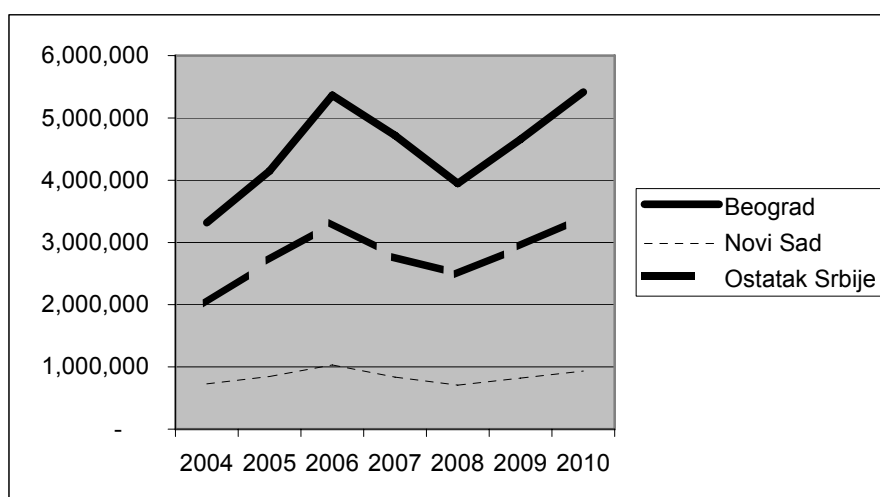


Tabela 5: Projektovani prihodi od poreza na prenos nekretnina, uz promenu poreske stope

Region	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Beograd	3,315,864	4,146,395	5,361,107	4,716,761	3,949,456	4,657,506	5,413,190
Novi Sad	730,052	846,000	1,029,883	836,521	709,868	818,983	935,361
Ostatak Srbije	2,020,551	2,707,897	3,316,205	2,764,698	2,487,742	2,935,709	3,413,820
Ukupno	6,066,467	7,700,291	9,707,195	8,317,979	7,147,066	8,412,198	9,762,372

Procenu gubitaka budžetskih prihoda dobijamo oduzimanjem vrednosti iz scenarija sa poreskom promenom od scenarija bez nje.

Tabela sa gubicima izgleda ovako:

Table 6: Procenjeni gubici lokalnih finansija usled smanjenja poreske stope

Region	2007	2008	2009	2010
Beograd	-1,602,938	-3,392,864	-3,707,436	-3,974,373
Novi Sad	-331,956	-608,524	-649,325	-682,863
Ostatak Srbije	-1,212,507	-2,137,289	-2,337,149	-2,506,864
Ukupno	-3,147,400	-6,138,677	-6,693,910	-7,164,100

Kada bi promene poreskih propisa obuhvatale samo smanjenje poreske stope, gubitak bi, izražen u procentima u odnosu na prihod koji bi bio ostvaren da nije bilo smanjenja poreske stope, ovako izgledao:

Tabela 7: Procenjeni gubici lokalnih finansija usled smanjenja poreske stope, u odnosu na osnovni scenario

Region	2007	2008	2009	2010
Beograd	48%	46%	44%	42%
Novi Sad	48%	46%	44%	42%
Ostatak Srbije	48%	46%	44%	42%
Ukupno	48%	46%	44%	42%

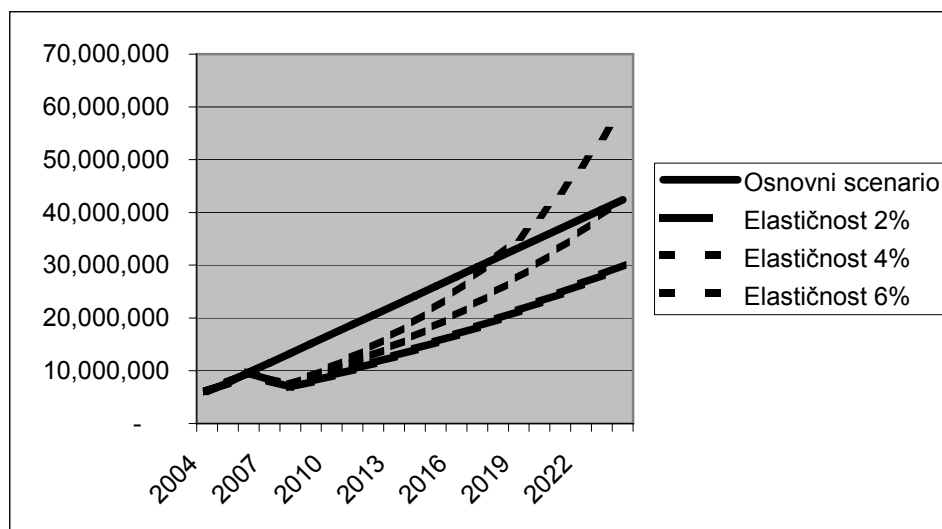
Efekat smanjivanja poreske stope za 50% može izazvati i još jedan efekat koji je prekično nemoguće proceniti, ali koji može biti značajan. Naime, u Srbiji je još uvek retkost da se firme specijalizuju za renoviranje stanova. Takve firme se bave kupovinom potencijalno atraktivnih stanova koji se nalaze u lošem stanju, njihovim renoviranjem i prodajom. Može se pretpostaviti da je porez od 5% predstavljao veoma veliku prepreku za razvoj ovog posla, a da će sa smanjenjem poreza doći do otvaranja novih firmi koje bi se bavile ovom delatnošću, tako da bi stvarna elastičnost tražnje mogla da bude znatno veća od procenjene.

4.5. Efekti sa različitim scenarijima elastičnosti

Kao što smo već pomenuli, elastičnost tražnje na promenu poreza se sastoji od dve komponente koje je veoma teško individualno proceniti. Prva komponenta se odnosi na

smanjenje poreske evazije, usled smanjenja poreza, a druga se odnosi na povećanu tražnju usled niže cene nekretnina. Naša polazna pretpostavka je bila da obe komponente imaju jediničnu elastičnost, odnosno da će smanjenje poreza za 2% dovesti do podjednakog uvećanja obe komponente, odnosno do četvoroprocentnog povećanja prihoda, u odnosu na povećanje do koga bi došlo da nije došlo do smanjenja poreza. Na sledećem grafikonu je prikazano kretanje naplate poreza u zavisnosti od stvarne elastičnosti.

Slika 5: Različiti scenariji prihoda od poreza na prenos nepokretnosti, u zavisnosti od elastičnosti



Ovi podaci su izračunati na tako što smo povećavali projektovane stope rasta prihoda faktorom elastičnosti. Tako smo mogli da procenimo efekte različitih faktora elastičnosti. Kao što se na slici vidi, uz našu osnovnu pretpostavku o reakciji od 4%, tek bi 2024. godine niža stopa poreza dovela do naplate poreza koju bi generisala nepromenjena stopa. Ako bi reakcija bila veća (6%), to bi se desilo već 2017. godine. Naravno, uz nižu reakciju (1,2 ili 3%), vreme potrebno da se dostigne naplata po staroj stopi bi bilo znatno

4.6. Procena poreskog gubitka usled poreskog oslobađanja za kupovinu prvog stana

Budući da relevantna baza podataka ne postoji, ocena ovog gubitka je mnogo nepouzdanija. Naime, učešće kupaca prvog stana u ukupnom broju kupaca se može samo naslućivati. Na osnovu razgovora sa agencijama za promet nekretninama, procene se kreću od 20% do 50%, odnosno da prosečna porodica tokom života promeni između dva i četiri stana.

Poreska uprava ima određene podatke o godištu ljudi koji su kupili stanove u prošlosti, tako da se može (uz određene pretpostavke) proceniti koliko je učešće kupaca prvog stana. Ali i ti podaci mogu biti nepouzdana is sledećeg razloga. Do sada (do poslednjih promena), roditelji su bili indiferentni između poklanjanja stana ili novca deci. U slučaju kupovine stana, a onda prenošenja vlasništva nad stanom na dete, roditelji su bili u obavezi da plate porez na prenos apsolutnih prava pri kupovini stana i nije bilo plaćanja poreza na poklon novca. Međutim, sa promenama zakona, više se isplati da roditelji daju novac deci, za koji će ona formalno kupiti stan i time ostvariti pravo na poresko oslobođenje. Tako da se, promenom sistema podsticaja, može očekivati i promena strukture kupaca stanova – sa starijih (roditelja) na mlađe (decu). Takođe, sa sve pristupačnijim stambenim kreditima, može se očekivati rast učešća mlađih kupaca stanova, tako da bi oslanjanje na istorijske podatke bilo metodološki neispravno.

Ova dva efekta kumulativno mogu dodatno značajno umanjiti poreske prihode po osnovu ovog poreza. Precizna predviđanja je teško dati, ali se može osnovano pretpostaviti da će za nekoliko godina možda i celih 50% transakcija vezanih za stambeni prostor biti u potpunosti oslobođeno od plaćanja poreza. Ukoliko ipak uzmemo realniju pretpostavku da će tokom sledećih godina jednu trećinu prometa stambenog prostora činiti 'prve kupovine', ali i da su to obično manji stanovi, tada se može grubo proceniti da će gubitak po osnovu ovog oslobođenja iznositi oko jedne četvrtine poreskog prihoda iz scenarija bez poreskih promena, što daje oko dodatnih 1,8 milijardi dinara u 2008. godini, na nivou Srbije.

Očekivani prihodi su dati u sledećoj tabeli:

Tabela 8 –Projektovani prihodi od poreza na prenos nepokretnosti, po uključivanju iporeskog oslobođenja za kupovinu prvog stana

Region	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Beograd	3,315,864	4,146,395	5,361,107	3,914,912	2,606,641	3,073,954	3,572,706
Novi Sad	730,052	846,000	1,029,883	694,312	468,513	540,529	617,338
Ostatak Srbije	2,020,551	2,707,897	3,316,205	2,294,699	1,641,910	1,937,568	2,253,121
Ukupno	6,066,467	7,700,291	9,707,195	6,903,923	4,717,064	5,552,050	6,443,165

:

Table 9: Očekivani gubici prihoda od poreza na prenos nepokretnosti, usled poreskog oslobađanja kupovine prvog stana

Region	2007	2008	2009	2010
Beograd	-801,849	-1,342,815	-1,583,552	-1,840,485
Novi Sad	-142,209	-241,355	-278,454	-318,023
Ostatak Srbije	-469,999	-845,832	-998,141	-1,160,699
Ukupno	-1,414,056	-2,430,003	-2,860,147	-3,319,206

Procenu dodatno komplikuje i činjenica da kupci prvog stana nisu u potpunosti oslobođeni plaćanja poreza, već samo do određene veličine stana (recimo, za četvoročlanu porodicu, do 85 kvadrata), ali smatramo da se to u većoj meri može zanemariti, odnosno da će ovakvih slučajeva biti relativno malo, kao i da će takvi slučajevi biti pretežno koncentrisani van Beograda, gde su kupoprodajne transakcije kuća (koje su prosečno veće površine) češće nego u Beogradu.

To ukazuje i na jednu ozbiljnu manjkavost usvojenog rešenja. I pored (verovatno) malog uticaja na poreske prihode, uvodi se značajno opterećenje administraciji. Dalje, iako je ovakvo rešenje uvedeno kako bi se izbegla nepravičnost (da su oni koji mogu da priušte skuplji stan više subvencionisani od onih koji ne mogu), ono ipak samo delimično otklanja ovu nepravdu. Jer, čak i kada je ograničena površina koja je oslobođena poreza, ovo rešenje i dalje pogoduje kupcima skupih nekretnina. Na primer, ako četvoročlana porodica kupi stan od 80 kvadrata u siromašnoj opštini (ili stan u lošem stanju), poresko oslobođenje će iznositi samo oko 1.000 (2,5% poreza na vrednost kuće od 40.000, uz cenu od 500 evra po kvadratnom metru). U isto vreme, kupac prvog stana od 80 kvadrata u bogatoj opštini (ili veoma dobro opremljen stan) će biti u potpunosti oslobođen poreza, koji u njegovom slučaju može iznositi i 5.000 evra (stopa 2,5% na vrednost stana od 200.000 evra, uz cenu kvadratnog metra od 2.500 evra). Smatramo da bi bolje rešenje bilo da je svakome omogućen poreski kredit izražen u dinarima (evrima), a ne u kvadratima stambenog prostora. Najbolje rešenje bi svakako bila direktna subvencija iz nacionalnog budžeta koja bi postigla iste rezultate uz niže administrativne troškove i bez gubitaka za opštine.

4.7. Procene gubitaka u pojedinim jedinicama lokalne samouprave

U tabeli su data kretanja prihoda od poreza na promet nepokretnosti u periodu 2004-2006, kao i projekcije prihoda da nije došlo do promene poreskih propisa.

Tabela 10: Projekcija naplate poreza na prenos nepokretnosti, osnovni scenario, bez promene poreskih propisa

Opština	Učešće u tekućim prihodima u periodu 2004-2006	Prosečna stopa rasta % (2004-2006)				2007 proj	2008 proj	2009 proj	2010 proj
			2004	2005	2006				
Kruševac	7.96%	24.08%	69,207	97,926	104,453	125,774	143,397	161,020	178,643
Požarevac	5.52%	41.63%	36,584	54,254	73,225	91,329	109,650	127,971	146,292
Užice	4.29%	67.04%	20,446	48,985	46,292	64,421	77,344	90,267	103,191
Valjevo	7.25%	25.46%	45,848	61,908	71,746	85,732	98,681	111,630	124,579
Sombor	6.90%	32.16%	46,639	53,675	80,102	93,602	110,334	127,065	143,797
Svilajnac	6.33%	11.06%	12,915	13,474	15,870	17,041	18,519	19,996	21,474
Kladovo	3.34%	4.19%	9,439	7,989	9,885	9,550	9,773	9,996	10,219

U narednoj tabeli su dati očekivani prihodi u periodu 2008. – 2010., uzimajući u obzir promene poreskog sistema. Takođe, data je i tabela sa gubitkom.

Tabela 11: : Projekcija naplate poreza na prenos nepokretnosti (000 dinars), nakon uključenja promene poreskih propisa

Opština	2007	2008	2009	2010
Kruševac	122,615	64,403	75,210	86,780
Požarevac	67,809	47,544	57,708	68,608
Užice	55,856	30,057	36,482	43,374
Valjevo	76,400	44,661	52,542	60,982
Sombor	79,982	51,063	61,158	71,980
Svilajnac	21,849	9,327	10,474	11,697
Kladovo	9,044	5,471	5,819	6,187

Tabela 12: Projekcija gubitaka u naplati poreza na prenos nepokretnosti (000 dinara), kao posledica promene poreskih propisa

Opština	2007				Gubitak po stanovniku 2010 u dinarima
		2008	2009		
Kruševac	-3,160	-78,994	-85,810	-91,863	601
Požarevac	-23,520	-62,106	-70,264	-77,684	829
Užice	-8,565	-47,287	-53,785	-59,817	570
Valjevo	-9,332	-54,021	-59,088	-63,597	558
Sombor	-13,620	-59,271	-65,907	-71,817	609
Svilajnac	4,807	-9,192	-9,523	-9,776	360
Kladovo	-506	-4,302	-4,177	-4,032	182

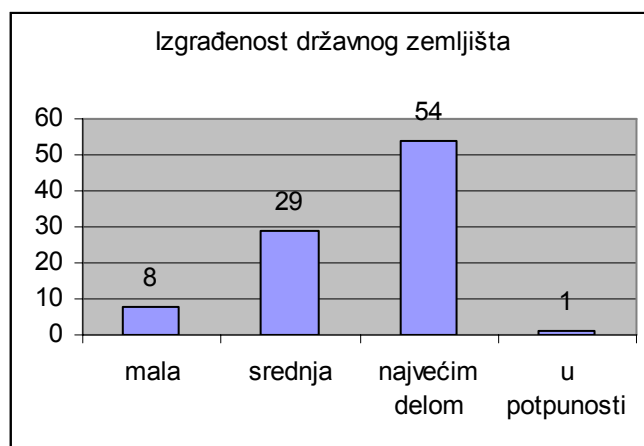
Može se zaključiti da će neke opštine, koje su relativno bogatije, pretrpeti više troškove usled nedavnih poreskih promena. Sa druge strane, relativno siromašne opštine (poput Kladova) skoro da promene neće ni osetiti. Međutim, čak iako neki od ovih gubitaka deluju zanemarljivo, ovi porezi ipak predstavljaju izvorne prihode i kao takvi imaju potpuno drugačiji kvalitet od transfera. Takođe, ovi gubici se akumuliraju vremenom. Iako 50 hiljada evra (4 miliona dinara) godišnje za Kladovo verovatno nije mnogo, za četiri godine gubitak dostigne 200 hiljada evra, što je već značajan iznos.

4.8. Efekti promena kod gradskog zemljišta

Dok će budžeti lokalnih zajednica svakako imati gubitke zbog smanjenja stopa poreza na apsolutna prava i od poreskog oslobođenja za kupovinu prvog stana, dotle će se pojaviti dobitak zbog novouvedenog oporezivanja ovim porezom gradskog zemljišta koje je u državnoj svojini i koje se da u zakup preko jedne godine.

Procenu budućih prihoda na osnovu prošlih kretanja prihoda nije moguće napraviti stoga što se radi o novom porezu, koji do sada nije naplaćivan, te stoga ne raspolažemo potrebnim podacima. Na žalost, ne raspolaže se ni podacima o izdavanju gradskog zemljišta u zakup u Srbiji, tako da ne možemo ni tom metodologijom da ocenimo potencijalne prihode.

Jedinu procenu stanja gradskog zemljišta u državnoj svojini koja postoji predstavljaju rezultati ankete¹ koju je CLDS načinio 2006. godine za potrebe studije oprivatizaciji ovog zemljišta.² Stepenn iskorišćenosti državnog građevinskog zemljišta je dosta visok. Pogledajmo kako to izgleda u ovim opštinama:



Kako vidimo, iskorišćenost državnog gradskog građevinskog zemljišta je obično vrlo visoka: u 60% opština je ovo zemljište iskorišćeno ili najvećim delom ili u potpunosti, dok je tek u 40% ostalo još dosta ovog zemljišta za dalju izgradnju. Takav stepenn korišćenja državnog gradskog zemljišta znači da će u većem delu Srbije budući prihod od poreza na izdavanje ovog zemljišta u zakup biti vrlo skromno, što znači i da će kompenzacija putem ove komponente poreza svakako biti nedovoljna da i delimično pokrije gubitke lokalnih zajednica od smanjenja stope i oslobođenja prve kupovine stana.

5. REZIME I MOGUĆE REŠENJE PROBLEMA GUBITAKA LOKALNIH BUDŽETA

Prvo, moramo da ponovimo da u principu pozdravljamo smanjenje stope poreza na prenos apsolutnih prava. Ono ne samo da smanjuje poresko opterećenje za fizička lica, već može da ima i pozitivne efekte na privrednu aktivnost i, u dugom roku, može dovesti i do poboljšanja životnog standarda i kvaliteta stambenog fonda.

¹ Upitnik je popunjen u 92 opštine.

² Privatizacija državnog zemljišta u Srbiji, CLDS, decembar 2006.

Vezano za ukidanje poreske obaveze za kupce prvog stana, smatramo da je to značajna pomoć mladim ljudima/porodicama. Sa druge strane, na više mesta smo naglasili da poresko oslobođenje nije najbolji način za ispunjenje ovog cilja. Direktna subvencija kupcima prve nekretnine bi bila bolje rešenje – u smislu transparentnosti, administrativnih troškova i čak i pravednosti. Ali, osnovna tema ove studije je bila procena gubitaka lokalnih prihoda usled promena poreskog sistema.

U prethodnim odeljcima smo videli da će finansijski efekti poslednjih promena oporezivanja prometa apsolutnih prava iz juna 2007. godine biti vrlo negativni sa stanovišta lokalnih finansija, tj. da će poresko rasterećenje koga je promenom propisa izvela Republika Srbija pogoditi ne njen budžet, već lokalnu samoupravu. Za takve situacije Zakon o finansiranju lokalne samouprave predvideo je mehanizam za kompenzaciju gubitaka lokalnih budžeta, bilo kroz prepuštanje dela poreskih prihoda koji pripadaju Republici, bilo kroz uvećanje novčanih transfera koje Republika već usmerava ka lokalnim zajednicama. Ti mehanizmi kompenzacije kandidati su za primenu i ovom prilikom.

Tabela 13: Ukupni gubici lokalnih finansija usled poreskih promena

Region	2007	2008	2009	2010
Beograd	-2,404,787	-4,735,679	-5,290,988	-5,814,858
Novi Sad	-474,165	-849,879	-927,779	-1,000,886
Ostatak Srbije	-1,682,506	-2,983,121	-3,335,290	-3,667,563
Ukupno	-4,561,456	-8,568,680	-9,554,057	-10,483,306

Prvo pitanje koje treba razjasniti jeste sledeće: da li se radi o jednokratnoj ili o trajnoj kompenzaciji? Naše je mišljenje da bi ova kompenzacija trebalo da bude trajna, budući da je i gubitak koji je promenama poreza na promet autorskih prava nanet budžetima lokalnih zajednica u najvećoj meri trajan. Očekivanje da će niža poreska stopa kad-tad generisati isti nivo naplaćenih poreza je u veoma dugom roku i samim tim, veoma neizvesno.

Drugo pitanje na koje treba odgovoriti je sledeće: da li je za lokalne zajednice bolje da im se kompenzacija obezbedi kroz transfere ili udeo u prihodima Republike? Teorijski bi trebalo da lokalnim zajednicama bude svejedno koji se metod koristi, budući da bi oba mogla da obezbede potreban rezultat. Međutim, u realnom životu potrebno je imati u vidu i opasnosti i rizike koji se javljaju tokom administriranja i tokom političkog odlučivanja, ali i odlike postojećih institucionalnih aranžmana, pa unapred prilagoditi strategiju.

Polazeći od toga, verujemo da bi za lokalnu samoupravu daleko bolje bilo da kompenzaciju za izgubljene prihode od smanjenja stope i oslobođenja za prvi stan potraži u drugačijoj raspodeli poreskih prihoda između Republike i lokalnih zajednica, a ne u dodatnim transferima. Razlozi su sledeće:

- ukupni transferi Republike lokalnim zajednicama su ograničeni Zakonom o finansiranju lokalne samouprave na 1,7% bruto društvenog proizvoda zemlje u jednoj godini, tako da bi eventualno korišćenje kompenzacionog transfera za nadoknadu pomenutih prihoda samo smanjilo obim opštih transfera iz republičkog budžeta lokalnim zajednicama, što bi značilo da suštinske kompenzacije uopšte ne bi bilo; naime, članovi 37 i 41 Zakona jasno kažu da je ukupan iznos transfera fiksna, izraženo u procentima BDP-a, i da se opšti transfer dobija oduzimanjem kompenzacionog, tranzicionog i transfera za ujednačavanje od ukupnog transfera; znači, ma koliki bio gubitak lokalnih zajednica posle promene propisa od strane Republike, lokalne zajednice ne mogu dobiti dodatna sredstva, već se samo jedna vrsta transfera može zameniti drugom;³ stoga je za lokalne zajednice jedino prihvatljivo rešenje ono drugo – da se izvori fiskalnih prihoda preraspodele ukorist lokalnih zajednica, a u meri kojom bi se kompenzovali njihovi gubici izazvani smanjenjem stope poreza na promet apsolutnih prava i oslobađanjem kupovine prvog stana od ovog poreza;
- preraspodela poreskih izvora povoljnija je za lokalne zajednice i sa administrativno-političkog stanovišta; jer, ta je opcija 'otpornija' na promene nego alternativna, budući da se porezi teže menjaju nego transferi; takođe, ta je opcija finansijski sigurnija i stabilnija nego transfer, budući da novac ne prolazi kroz republički budžet i nije moguće privremeno ga preusmeriti u potrebe budžeta Srbije.

Treća promena – proširenje oporezivanja kod građevinskog zemljišta – doneće povećanje poreskih prihoda lokalnih budžeta. Ali, neizvesno je koliko će to povećanje doneti, mada je sigurno da neće biti posebno veliko, pa nije moguće unapred prilagoditi fiskalne instrumente. Stoga bi verovatno najbolje bilo da se za taj novi prihod umanjuje opšti transfer lokalnim zajednicama, i to na sledeći način: transfer se na početku akontaciono isplaćuje u punom iznosu, tj. u skladu sa postojećim pravilima, a kada se dobiju podaci o naplati ove vrste poreza na promet apsolutnih prava sledeće tranše transfera se umanjuju za te iznose.

³ Ovde se očigledno radi o velikoj slabosti sistema transfera lokalnim zajednicama u Srbiji, odnosno o izigravanju duha rešenja po kome se lokalnim zajednicama obezbeđuje kompenzacija onda kada republički propisi dovedu do smanjenja lokalnih prihoda.

Da bi se mogao napraviti potpun predlog strategije lokalnih zajednica, uključujući i izbor kompenzacionog poreskog oblika i potrebnu stopu koja bi se usmeravala lokalnim zajednicama, potrebno je analizirati poresku strukturu lokalnih zajednica, i to svake od njih pojedinačno, što nije bio zadatak ovog projekta.