

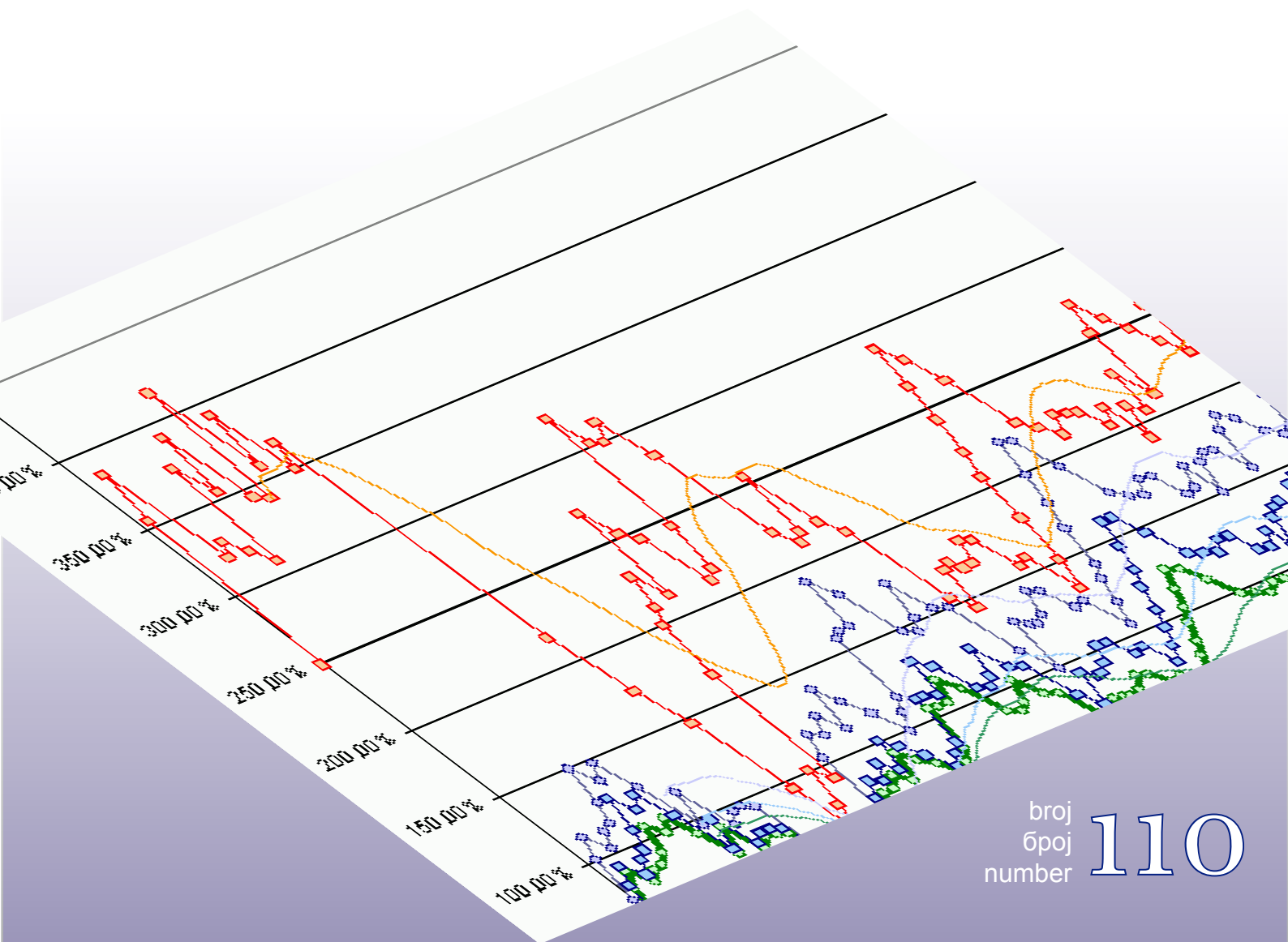
Bosna i Hercegovina  
Odjeljenje za makroekonomsku analizu  
Upravnog odbora Uprave za indirektno-  
neizravno oporezivanje



Босна и Херцеговина  
Одјељење за макроекономску анализу  
Управног одбора Управе за indirektno-  
опорезивање

Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Tax Authority

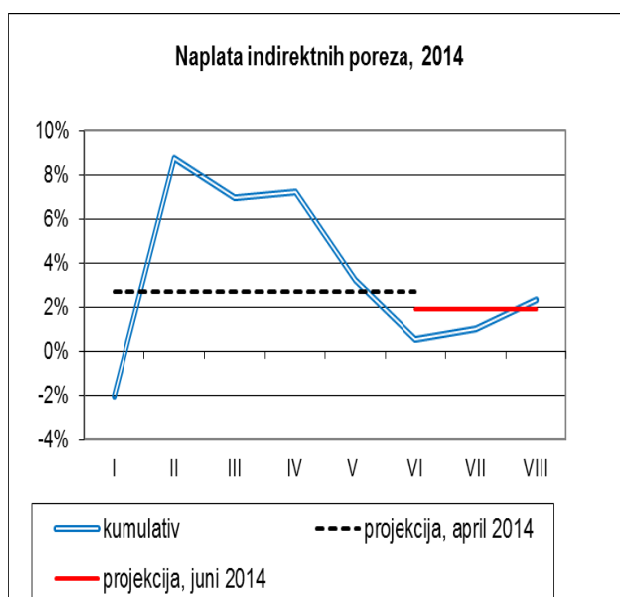
# *Oma Bilten*



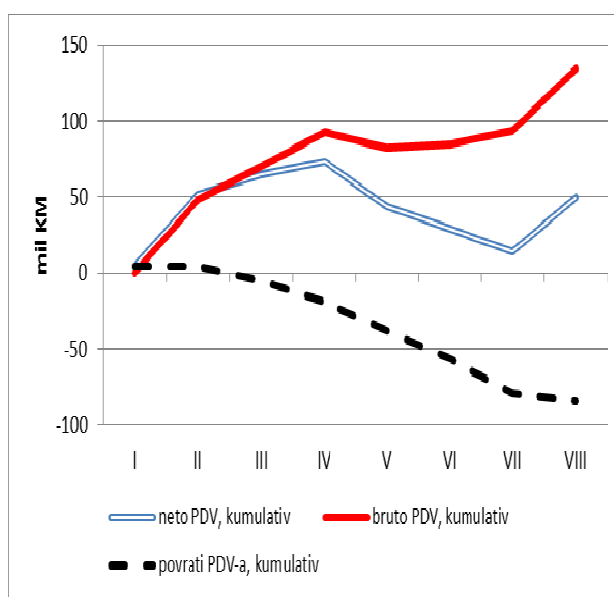
broj  
број  
number **110**

## Uz ovaj broj

Pozitivna kretanja u naplati prihoda od indirektnih poreza u julu nastavljena su i u augustu 2014. Prema preliminarnom izvještaju UIO neto naplata u augustu je bila za 10,7% viša u odnosu na neto naplatu u istom mjesecu 2013.g. Značajan rast neto naplate rezultat je rasta bruto naplate od 9,7% i slabog rasta povrata indirektnih poreza od 4,9%. Pozitivna kretanja u augustu dovela su do poboljšanja trendova u kumulativnoj neto naplati prihoda od indirektnih poreza. Suficit na bruto prihodima u periodu januar – august iznosio je čak 162,8 mil KM. Ipak, zbog snažnog rasta povrata indirektnih poreza od 13,7% suficit neto naplate za osam mjeseci iznosio je 74 mil KM, što predstavlja rast od 2,3% (Grafikon 1).



Grafikon 1



Grafikon 2

Nakon negativnih trendova koji su trajali tri mjeseca u augustu 2014. zabilježen je snažan rast neto prihoda od PDV-a od 13,4%, kao rezultat rasta bruto naplate i manjeg izdvajanja za povrate. Naglo poboljšanje trendova u naplati PDV-a odrazilo se i na rast kumulativne naplate (Grafikon 2). Usporavanje isplate povrata, uz snažni rast bruto naplate donijelo je rast neto naplate od 2,5%, odnosno neto suficit na prihodima od PDV-a od 50 mil KM.

dr.sc. Dinka Antić  
šef Odjeljenja

### Sadržaj:

Osnove PDV jaza	2
Konsolidovani izvještaji	9

tehnička obrada : Sulejman Hasanović, IT saradnik  
lektor : Darija Komlenović, prof. anglistike

## Osnove PDV jaza

(Pripremila: Aleksandra Regoje)

Teorijski porez je onaj koji bi bio naplaćen u uslovima kada bi svi obveznici u potpunosti izmirili svoje obaveze u skladu sa važećim poreskim propisima. Razlika između teorijske poreske obaveze i stvarno naplaćenog poreza naziva se poreski jaz. Poreski jaz ne treba miješati sa sivom ekonomijom niti sa pojmom utaje poreza. Poreski jaz je uži koncept od sive ekonomije. Siva ekonomija obuhvata sve oporezive ekonomske aktivnosti koje se obavljaju neformalnim putem, dok poreski jaz predstavlja iznos poreza koji bi trebao biti plaćen na te aktivnosti. On je najvećim dijelom posljedica utaje poreza, ali može da se odnosi i na prijavljene a neplaćene poreze, gubitak poreza zbog bankrota obveznika, otpisa obaveza i sl. U ovom prilogu ćemo se pozabaviti jazom koji se odnosi na porez na dodatnu vrijednost, odnosno PDV jaz (eng. *VAT gap*).

## Efikasnost PDV sistema

Postoje brojne mjere efikasnosti PDV sistema. Mnoge smo detaljno obrazložili u prethodnim izdanjima biltena. Ovdje ćemo pomenuti neke od njih kako bismo napravili komparaciju sa mjerom PDV jaza, koja je predmet ovog priloga.

### ❖ Udio prihoda od PDV-a (VRR)

Pokazatelj 'Udio prihoda od PDV-a' (eng. *VAT Revenue Ratio* - VRR) predstavlja udio stvarnih prihoda od PDV-a u prihodima koji bi bili prikupljeni kada bi se na ukupnu krajnju potrošnju primijenila standardna stopa, bez izuzeća (Jednakost 1).

Jednakost 1

$$VRR = \frac{PDV \text{ prihodi}}{PDV \text{ stopa} * (\text{izdaci za krajnju potrošnju} - PDV \text{ prihodi})}$$

Izvor: Eurostat<sup>1</sup>

Izdaci na krajnju potrošnju u jednakosti 1. uključuju:

- a. krajnju potrošnju domaćinstava,
- b. krajnju potrošnju neprofitnih institucija koje usluge pružaju domaćinstvima (NPUSD),
- c. krajnju potrošnju vlade.

Prednost ovog pokazatelja je što se može vrlo jednostavno izračunati iz podataka koji su uglavnom lako dostupni, te što omogućava međunarodnu komparaciju udjela prihoda od PDV-a u potencijalnim. Prema podacima Eurostata, u 2011. godini je u zemljama Evropske unije (EU-27) prikupljeno svega oko 50% potencijalnih prihoda od PDV-a kao rezultat izuzeća, sniženih stopa i nepoštivanja poreskih propisa.<sup>2</sup> Vidimo da pokazatelj VRR može predstavljati samo polaznu osnovu za ocjenu efikasnosti PDV sistema, s obzirom da se samo na osnovu njega ne mogu ocijeniti niti stepen poreske evazije niti uticaj poreske politike na PDV prihode. Osim toga, krajnja potrošnja iz nacionalnih računa koja se koristi pri izračunu VRR ne odgovara stvarnoj poreskoj

<sup>1</sup> Eurostat, Taxation trends in the EU (2013), str. 273.

<sup>2</sup> Ibid, str. 31.

osnovici. Ona uključuje i stavke koje nisu predmet oporezivanja PDV-om, a opet isključuje neke koje jesu.

Da bi se izvukli konkretniji zaključci o efikasnosti PDV sistema, potrebno je izvršiti prilagođavanje krajnje potrošnje kako bi se bliže procijenila PDV osnovica, kao i razdvojiti efekte poreske politike i evazije na visinu prihoda od PDV-a. Tako se VRR može razložiti na jaz koji se odnosi na poštivanje propisa i onaj koji je u vezi sa poreskom politikom (tzv. *compliance gap* i *policy gap*).

#### ❖ Compliance gap i policy gap

*Compliance gap* nastaje usljed nepoštivanja poreskih propisa, a njegova nulta vrijednost znači da svi obveznici uredno izmiruju svoje obaveze. *Policy gap* odnosi se na gubitak prihoda u odnosu na teoretske usljed zakonskih rješenja. *Policy gap* se dalje može razložiti na jaz stope (eng. *rate gap*) i jaz izuzeća (*exemption gap*).<sup>3</sup> *Rate gap* odražava uticaj diferencijacije PDV stopa, dok je *exemption gap* rezultat izuzeća.

*Policy gap* se računa pod pretpostavkom punog poštivanja propisa, dok se *compliance gap* računa uzimajući u obzir politiku onakvu kakva u stvarnosti jeste.<sup>4</sup> Činjenica koja ide u prilog ovakvom načinu mjerenja jazova je ta da poreske administracije žele imati informacije o efikasnosti implementacije propisa u primjeni, a ne teorijskih. *Compliance* i *policy* jazovi nisu nezavisni jedan od drugoga. Stepenn poštivanja zakonodavstva između ostalog zavisi i od njegovog uređenja (izuzeća, pragovi oporezivanja, snižene stope). Promjena politike može uticati na *policy* i na *compliance gap*, dok promjene u efikasnosti provođenja propisa utiču samo na *compliance gap*.

U analizi poreskog jaza u članicama Evropske unije koju je objavila Evropska komisija<sup>5</sup> *compliance gap* se naziva *VAT gap* (PDV jaz).

#### Definicija PDV jaza

PDV jaz mjeri razliku između potencijalnih i prikupljenih prihoda koja se može pripisati nepoštivanju poreskih propisa a ne uređenju poreskog zakonodavstva. Za računanje PDV jaza potrebni su podaci o prikupljenim prihodima od PDV-a i onim koji bi bili prikupljeni u uslovima punog poštivanja zakonske regulative (eng. *VAT total tax liability according to the law* ili VTTL).

Računa se kao razlika između VTTL i prikupljenih PDV prihoda (Jednakost 2.1).

Jednakost 2.1

$$PDV \text{ jaz} = VTTL - PDV \text{ prihodi}$$

Takođe se može izražavati u % VTTL odnosno kao udio te razlike u VTTL (Jednakost 2.2).

Jednakost 2.2

$$PDV \text{ jaz} = 1 - \frac{PDV \text{ prihodi}}{VTTL} = \frac{VTTL - PDV \text{ prihodi}}{VTTL}$$

<sup>3</sup> Keen M., „The Anatomy of the VAT“, IMF Working Paper (2013)

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States“, CASE -Center for Social and Economic Research, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Warsaw, July 2013, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf).

VTTL predstavlja procjenu teoretskih PDV prihoda na bazi primijenjenih PDV propisa (stope, izuzeća i dr.). Procjena VTTL je veoma kompleksna procedura. Procjenjivanje prema pristupu „odozgo prema dole“ (eng. *top-down*) vrši se na osnovu mekroekonomskih računa. PDV jaz izračunat na ovaj način obuhvata PDV sadržan u svim komponentama agregatne tražnje i u svim institucionalnim sektorima. Prema makroekonomskom pristupu ukupan teoretski PDV jednak je zbiru teoretskog PDV-a sadržanog u potrošnji domaćinstava, fiksnim investicijama i ostaloj potrošnji (vladina i međufazna) potrošnja. Zatim se vrše brojna prilagođavanja kako bi se uzele u obzir specifičnosti PDV sistema kao što su prag registracije, nabavka dobara za koja obveznici nemaju pravo odbitka ulaznog PDV-a i dr.

Takođe je veoma bitno definisati šta podrazumijevaju prihodi od PDV-a u jednačini za mjerenje PDV jaza, kako bi se obezbijedila međunarodna uporedivost podataka. Naplaćeni prihodi u određenom periodu uključuju plaćanja obaveza iz nekog prethodnog perioda dok, sa druge strane, neke obaveze iz tog perioda neće biti naplaćene do budućeg perioda. Izmjena poreske politike, kao npr. dinamike isplate povrata, takođe može značajno uticati na razlike obračunskih i naplaćenih prihoda. Zemlje koriste različita pravila pri izračunu obračunskih prihoda što može značajno uticati na mjerenje gapa. Podaci o PDV jazu u zemljama EU koji su prezentirani u ovom prilogu<sup>6</sup> za izračun uzimaju PDV prihode koje objavljuje Eurostat. U najvećem broju slučajeva oni se odnose na podatke na *cash* osnovi, sa vremenskim pomakom od dva mjeseca. Npr. „obračunski“ PDV prihodi za 2011. godinu odnose se na naplaćene prihode u periodu mart 2011-februar 2012. Ovi podaci omogućuju međunarodnu uporedivost, mada imaju brojne nedostatke (npr. uticaj dinamike isplata povrata, korištenja poreskih kredita i dr.). Mada je moguće izračunati obračunske prihode na dosta precizniji način, podaci koji su potrebni za takvu kalkulaciju dostupni su jedino u poreskim prijavama i nisu registrovani ni u jednoj međunarodno uporedivoj bazi podataka.

Okvir br. 1

### ***Izbjegavanje poreza i PDV jaz***

*Diskutabilno je pitanje postupanja sa gubitkom prihoda po osnovu izbjegavanja poreza odnosno onih prihoda koji su izgubljeni kroz pronalaženje tzv. rupa u zakonima. Primjera radi, u periodu 2009-2010 se oko jedne trećine compliance gap-a u Velikoj Britaniji pripisuje ovakvom, legalnom, izbjegavanju obaveza (HRMC 2010, preuzeto iz CASE & CPB, 2013). Neki smatraju da ne treba razdvajati poresku evaziju (engl. tax evasion) i izbjegavanje (avoidance), nego ih posmatrati zajedno (tzv. avoision) uprkos njihovom različitom zakonskom statusu. Drugi polaze od toga da vlade imaju opciju zatvaranja „rupa“ u zakonu, te svrstavaju gubitak prihoda po tom osnovu u policy a ne compliance gap.*

S obzirom na to da se u nekim zemljama više od polovine PDV jaza može pripisati nekim drugim faktorima osim poreske evazije, ni najbolje procjene jaza ne mogu se koristiti kao indikatori prevara. Ovaj agregatni pokazatelj uključuje efekte ne samo poreske evazije, nego i efekte brojnih drugih faktora kao što su promjene stanja duga, izmjene sheme isplate povrata, otpis duga i bankrot kompanija, odloženo plaćanje i dr. On se jedino može koristiti kao polazna tačka ispitivanja efektivnosti i efikasnosti poreske administracije.

## **PDV jaz u članicama EU**

U grafikonu br. 1 je prikazana visina PDV jaza za 26 članica Evropske unije (EU-26<sup>7</sup>) u 2011. godini. Procjenjuje se da je ukupan PDV jaz za ovih 26 zemalja iznosio oko 193 milijardi EUR.

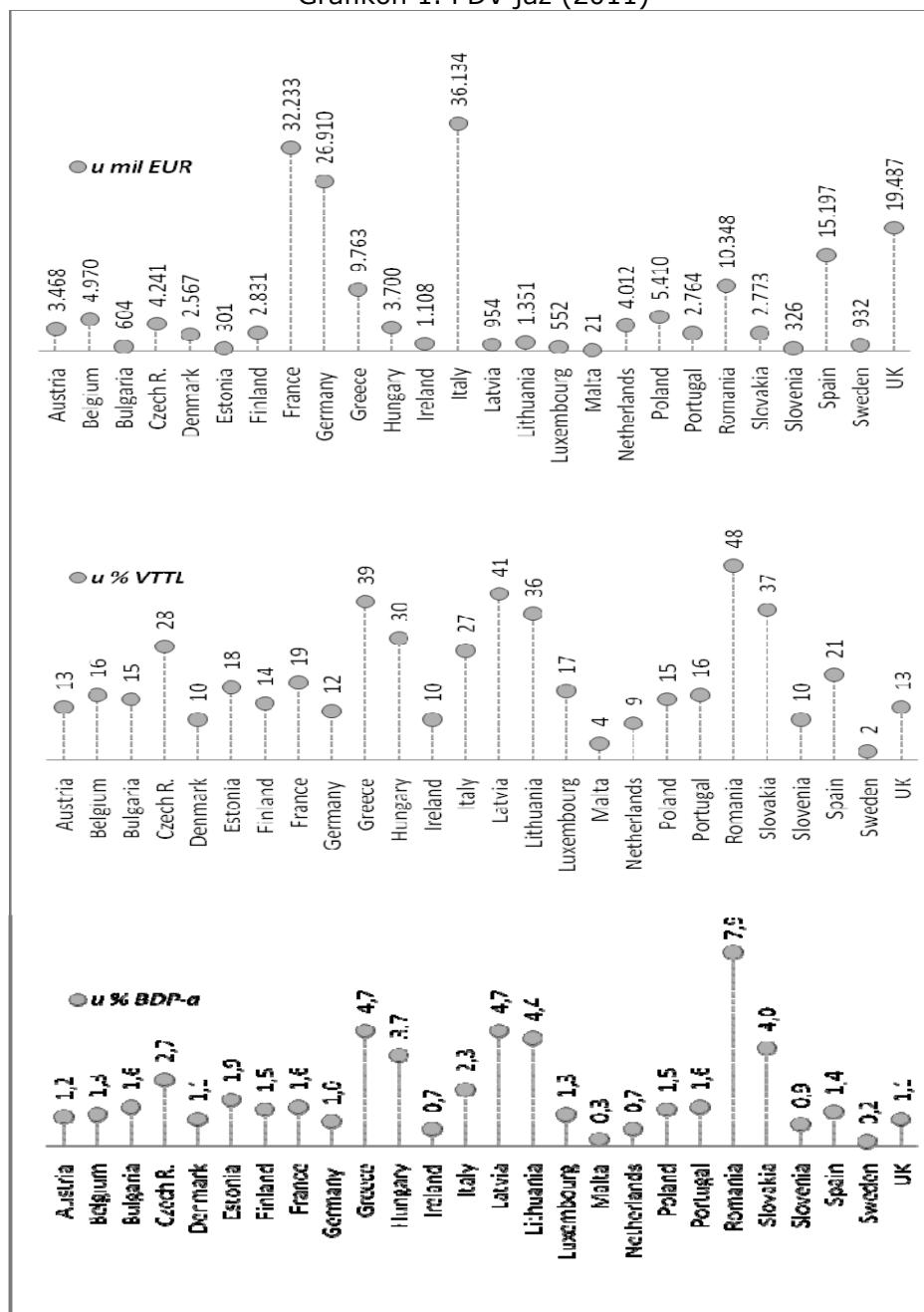
<sup>6</sup> CASE & CPB, 2013.

<sup>7</sup> Sve sadašnje članice izuzev Kipra i Hrvatske

Četiri velike ekonomije EU imaju više od pola učešća u ukupnom iznosu jaza (oko 114,8 milijardi EUR ili 59,5%) a to su Francuska, Njemačka, Italija i Velika Britanija.

Ako posmatramo PDV jaza kao učešće u BDP-u, onda je za EU-26 iznosio 1,5% njihovog ukupnog BDP-a. Zemlje sa najvećim udjelom jaza u svome BDP-u su Rumunija, Letonija, Grčka, Litvanija i Slovačka. Iste zemlje imaju i najveće učešće PDV jaza u VTTL (Grafikon 1).

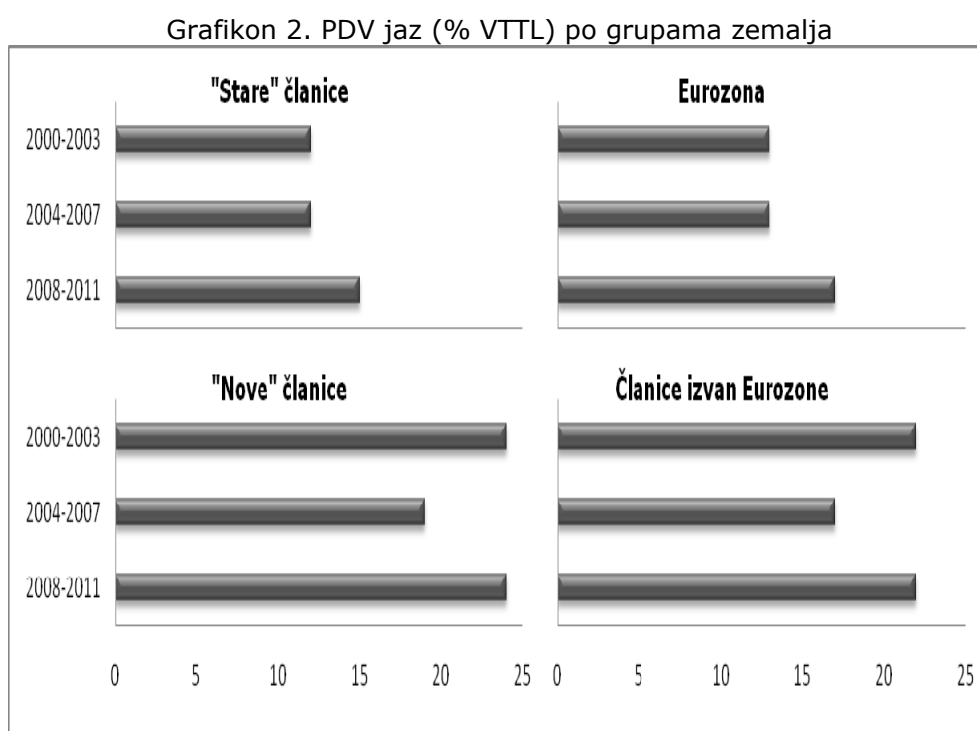
Grafikon 1. PDV jaza (2011)



Izvor: CASE i CPB (2013), Tabela 3.1.1, str.29.

Na grafikonu br. 2 prikazane su visine PDV jaza (u % VTTL) po grupama zemalja EU-26. Ako se posmatraju zemlje grupisane u tzv. „stare“ (eng. *Old Member States* ili OMS) i „nove“ članice<sup>8</sup> (eng. *New Member States* ili NMS), vidi se da se značajno razlikuju njihove visine PDV jaza (lijevi dio grafikona). NMS, koje znatno više oslanjaju svoje budžete na prihode od PDV-a, imaju veće učešće jaza u VTTL-u. U periodu 2000-2003 učešće PDV jaza u VTTL-u bilo je duplo veće u NMS u odnosu na OMS. Razlika učešća iz tog perioda (12 pp) se znatno smanjila nakon pristupanja prvih Evropskoj uniji, te je u periodu 2004-2007 iznosila 7 pp. Sa nastupanjem ekonomske i finansijske krize razlika učešća PDV jaza u VTTL-u između NMS i OMS se ponovo povećala. U periodu 2008-2011 je iznosila 9 pp.

Sličan je odnos učešća PDV jaza u VTTL-u zemalja grupisanih u Eurozonu<sup>9</sup> i onih van nje (desni dio grafikona). Najveća razlika udjela je bila u periodu 2000-2003 (9 pp). U periodu 2004-2008 je spala na 4 pp (13% vs 17%), da bi se u periodu 2008-2011 povećala na 5 pp (17% vs 22%).



Izvor: CASE i CPB (2013), Tabela 3.2.1, str.30.

Dinamika učešća PDV jaza u VTTL-u svih 26 posmatranih zemalja prikazana je u tabeli 1.

Tabela 1. PDV jaz u EU-26

	2000-2003	2004-2007	2008-2011
PDV jaz (% VTTL)	17	15	19

Izvor: CASE i CPB (2013), Tabela 3.2.1, str.30.

<sup>8</sup> Ne uključuje Kipar

<sup>9</sup> Ne uključuje Kipar

## VRR jaz u članicama EU

VRR (Jednakost 1) je udio prihoda od PDV-a u prihodima koji bi bili prikupljeni kada bi se na ukupnu krajnju potrošnju primijenila standardna stopa, bez izuzeća (potencijalni prihodi). U jednakostima 3.1-3.3 prikazano je kako se VRR jaz može dobiti na osnovu procjena policy i PDV jaza.

$$\text{Jednakost 3.1} \quad VRR \text{ jaz} = 1 - VRR = 1 - \frac{PDV \text{ prihodi}}{\text{potencijalni prihodi}}$$

$$\text{Jednakost 3.2} \quad VRR \text{ jaz} = 1 - \frac{PDV \text{ prihodi}}{VTTL} * \frac{VTTL}{\text{potencijalni prihodi}}$$

$$\text{Jednakost 3.3} \quad VRR \text{ jaz} = 1 - (1 - PDV \text{ jaz}) * (1 - Policy \text{ jaz})$$

VRR jaz je mjera koja pokazuje ukupni gubitak PDV prihoda kako zbog primijenjenih zakonskih rješenja (izuzeća, snižene stope i dr.), tako i zbog nepoštivanja istih. Na grafikonu br. 3 prikazan je pregled procjena *policy* i PDV jaza po zemljama, kao i procjene VRR jaza (plavi stupci u grafikonu).

Samo kod tri zemlje je procjena PDV jaza veća od *policy* jaza (Mađarska, Luksemburg i Letonija). Kod petnaest zemalja iz posmatranog uzorka je *policy* jaz više nego duplo veći od PDV jaza, što se takođe može reći i za prosjek svih 26 zemalja.<sup>10</sup> Iz toga se može zaključiti da manji nivo prihoda u poređenju sa prihodima iz „idealnog“ PDV sistema (sa jedinstvenom stopom, bez izuzeća i punim poštivanjem propisa) potiče najvećim dijelom iz opredjeljenja vlada za politike sniženih PDV stopa i izuzeća. Da li će opredjeljenje pojedinih članica za prevazilaženje fiskalnih teškoća biti kroz smanjenje *policy* ili PDV jaza, zavisi od specifičnosti PDV politike i efikasnosti poreske administracije u pojedinim članicama.

Primjera radi u Bosni i Hercegovini je VRR iznosio 74% u 2011. godini<sup>11</sup>. Znači da je VRR jaz iznosio 26%.<sup>12</sup> Nisu dostupni podaci o tome koliko procentnih poena VRR jaza se odnosi na *compliance*, a koliko na *policy* komponentu, ali je nizak nivo ovog pokazatelja očekivan obzirom na jedinstvenu PDV stopu u BiH.

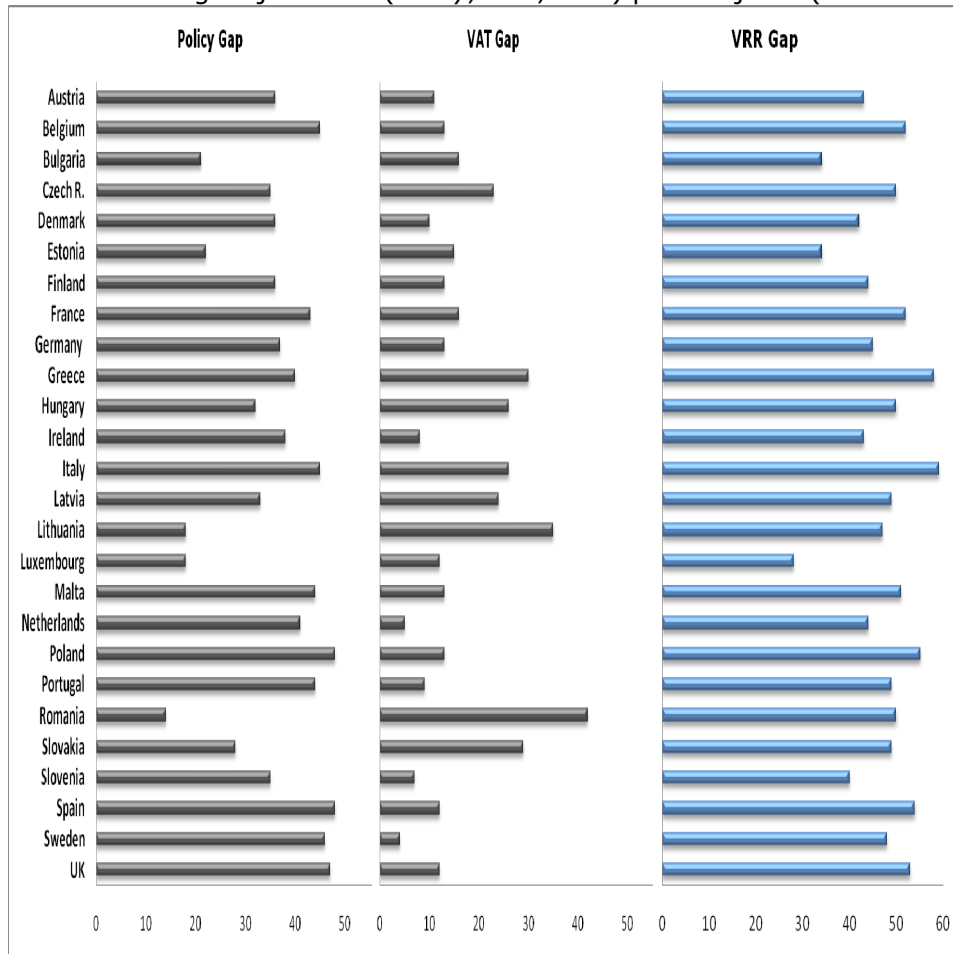
<sup>10</sup> Prosječni *policy* jaz iznosi 36%, a PDV jaz 17%.

<sup>11</sup> Izračun autora na osnovu podataka UIO (prihodi na gotovinskoj osnovi) i BHAS

<sup>12</sup> Prilikom poređenja indikatora sa drugim zemljama potrebno je voditi računa o obuhvatu sive ekonomije u nacionalnim računima.



Grafikon 3. Pregled jaza u % (Policy, VAT, VRR) po zemljama (2000-2011)



Izvor: CASE i CPB (2013), Tabela 3.2.2, str. 36.

## Literatura

- CASE - Center for Social and Economic Research, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States“, Warsaw, July 2013.
- Eurostat, Taxation trends in the EU, 2013.
- Keen M., „The Anatomy of the VAT“, IMF Working Paper, 2013.
- Krstić G. i dr., „Siva ekonomija u Srbiji: Novi nalazi i preporuke za reforme“, USAID i FREN, 2013.
- Reckon LLP, „Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States“, 2009.

## Konsolidovani izvještaji

### Tabela 1 (Konsolidovani izvještaj: Opća vlada)

Preliminarni konsolidovani izvještaj uključuje:

- prihode i rashode budžeta institucija BiH,
- prihode i rashode budžeta FBiH, kantona, kantonalnih direkcija za ceste, općina i fondova u FBiH,
- prihode i rashode budžeta RS\*, direkcija za puteve/autoputeve, općina i fondova u RS,
- prihode i rashode budžeta BD i fondova u BD.

*\*Obuhvaćeno: (A) budžet Republike i vanbudžetska sredstva evidentirana u Glavnoj knjizi trezora RS, (B) ukupno ino-zaduženje za projekte koji se realizuju preko općina i preduzeća, (C) podatke korisnika budžeta Republike koji imaju vlastite bankovne račune (uključujući i neke jedinice za implementaciju ino-projekata formirane pri ministarstvima).*

**Preliminarni izvještaj: Opća vlada, I-VI 2014**

(u mil KM)	Q1	Q2	Ukupno
<b>Ukupni prihodi</b>	<b>2.648,0</b>	<b>2.962,3</b>	<b>5.610,3</b>
Porezi	1.352,4	1.421,9	2.774,3
Direktni porezi	241,7	238,2	479,9
Porezi na dohodak i dobit	212,8	206,0	418,9
Porezi na plaću i radnu snagu	2,5	3,9	6,5
Porez na imovinu	26,3	28,3	54,6
Indirektni porezi	1.109,1	1.181,0	2.290,1
Ostali porezi	1,6	2,8	4,4
Doprinosi za socijalno osiguranje	961,1	1.051,2	2.012,3
Grantovi	15,0	16,0	31,1
Grantovi od stranih vlada i međunarodnih organizacija	14,3	15,1	29,5
Transferi	0,7	0,9	1,6
Neporeski prihodi	319,5	473,2	792,6
<b>Ukupni rashodi</b>	<b>2.588,1</b>	<b>2.780,7</b>	<b>5.368,8</b>
Tekući rashodi	2.531,5	2.686,3	5.217,8
Bruto plaće i naknade zaposlenih	797,9	819,9	1.617,8
Izdaci za materijal i usluge	462,2	500,7	962,9
Doznake na ime socijalne zaštite	1.102,6	1.119,4	2.222,0
Izdaci za kamate	44,0	59,5	103,5
Izdaci po osnovu kamata u inostranstvu	21,6	28,5	50,1
Izdaci po osnovu kamata u zemlji	22,5	31,0	53,4
Subvencije	37,0	66,6	103,6
Donacije, transferi	23,7	29,7	53,4
Drugi rashodi	64,0	90,6	154,6
Neto izdaci za nefinansijsku imovinu	56,7	94,4	151,0
Izdaci za nefinansijsku imovinu	66,2	98,8	165,0
Primici od nefinansijske imovine	9,6	4,4	14,0
<b>Bruto/Neto operativni bilans (prihodi minus tekući rashodi)</b>	<b>116,5</b>	<b>276,0</b>	<b>392,5</b>
<b>Neto pozajmljivanje/zaduživanje (ukupni prihodi minus ukupni rashodi)</b>	<b>59,9</b>	<b>181,6</b>	<b>241,5</b>
<b>Neto finansiranje = (Minus) Neto pozajmljivanje/zaduživanje</b>	<b>-59,9</b>	<b>-181,6</b>	<b>-241,5</b>

Tabela 1