

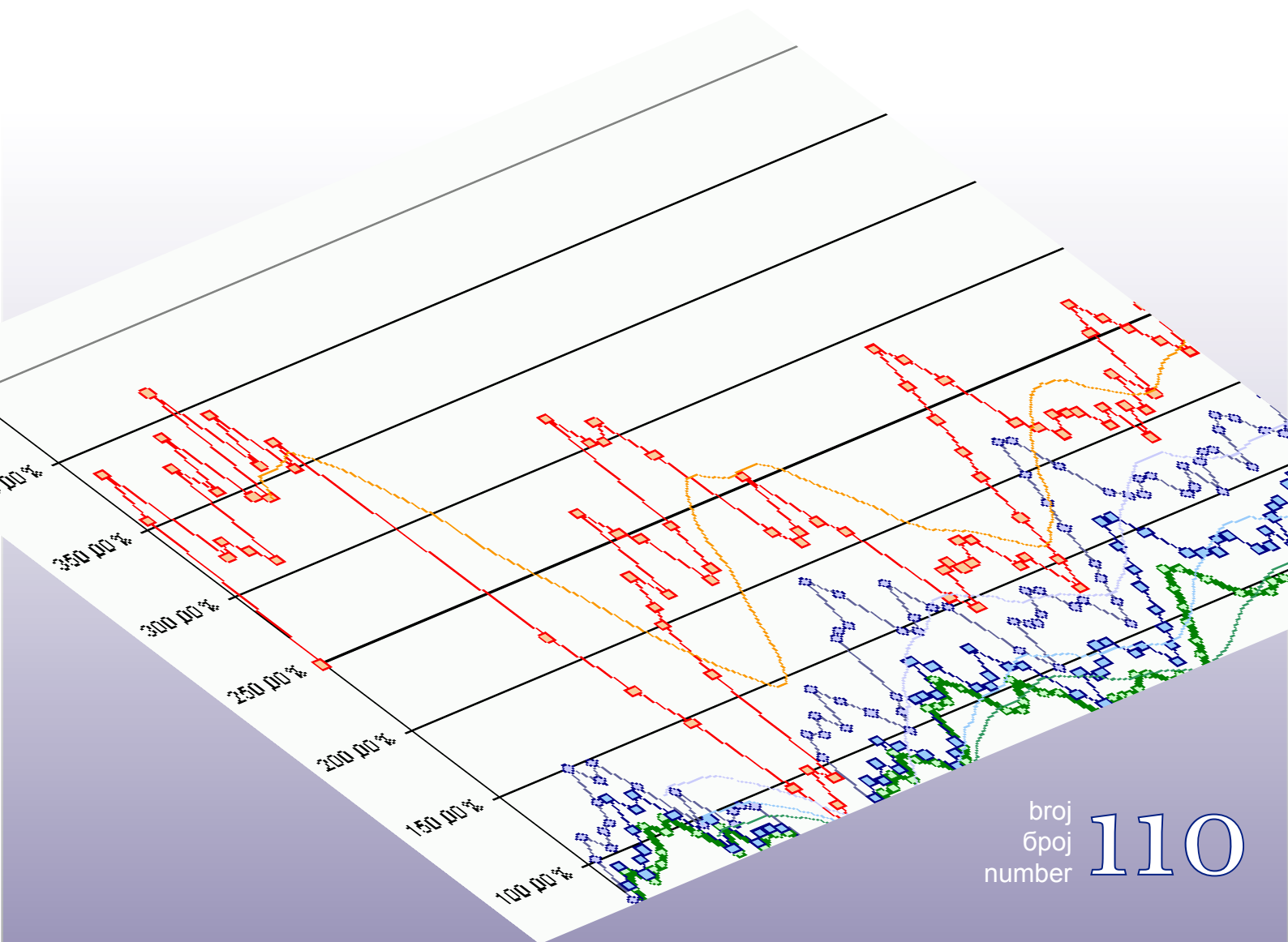
Bosna i Hercegovina
Odjeljenje za makroekonomsku analizu
Upravnog odbora Uprave za indirektno-
neizravno oporezivanje



Босна и Херцеговина
Одјељење за макроекономску анализу
Управног одбора Управе за индиректно
опорезивање

Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Tax Authority

Oma Bilten

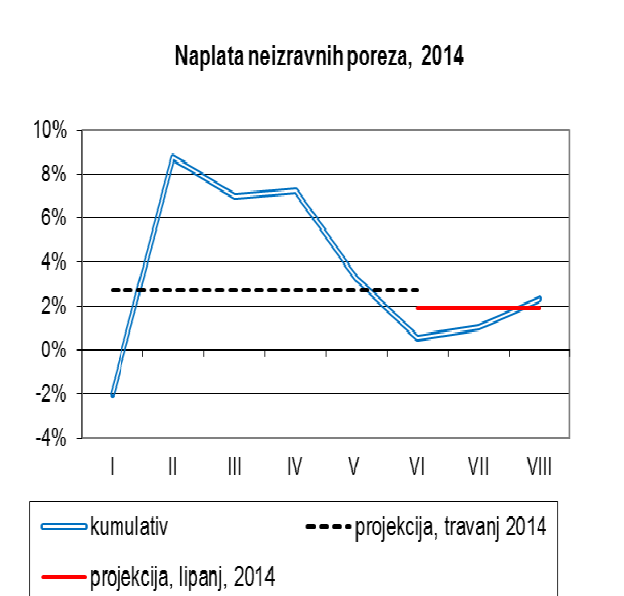


broj
број
number **110**

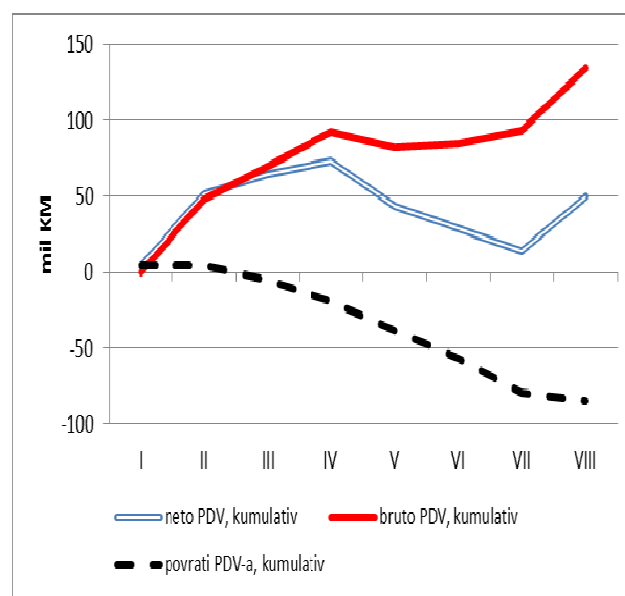
• Septembar 2014 • **Rujan 2014** • Септембар 2014 • September 2014 •

Uz ovaj broj

Pozitivna kretanja u naplati prihoda od neizravnih poreza u srpnju nastavljena su i u kolovozu 2014. Prema preliminarnom izvještaju UNO neto naplata u kolovozu 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 neizravnih poreza od 4,9%. Pozitivna kretanja u kolovozu dovela su do poboljšanja trendova u kumulativnoj neto naplati prihoda od neizravnih poreza. Suficit na bruto prihodima u periodu siječanj - kolovoz iznosio je čak 162,8 mil KM. Ipak, zbog snažnog rasta povrata neizravnih 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 kolovozu 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
Konsolidirani izvještaji	8

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

Osnove PDV jaza

(Pripremila: Aleksandra Regoje)

Teorijski porez je onaj koji bi bio naplaćen u uvjetima kada bi svi obveznici u potpunosti izmirili svoje obveze u skladu sa važećim poreznim propisima. Razlika između teorijske porezne obveze i stvarno naplaćenog poreza naziva se porezni jaz. Porezni jaz ne treba miješati sa sivom ekonomijom niti sa pojmom utaje poreza. Porezni jaz je uži koncept od sive ekonomije. Siva ekonomija obuhvata sve oporezive ekonomske aktivnosti koje se obavljaju neformalnim putem, dok porezni 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 obveza i sl. U ovom prilogu ćemo se pozabaviti jazom koji se odnosi na porez na dodanu vrijednost, odnosno PDV jaz (engl. *VAT gap*).

Efikasnost PDV sustava

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

❖ Udio prihoda od PDV-a (VRR)

Pokazatelj 'Udio prihoda od PDV-a' (engl. *VAT Revenue Ratio* - VRR) predstavlja udio stvarnih prihoda od PDV-a u prihodima koji bi bili prikupljeni kada bismo 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: Eurostat¹

Izdaci na krajnju potrošnju u jednakosti 1. uključuju:

- a. krajnju potrošnju kućanstava,
- b. krajnju potrošnju neprofitnih institucija koje usluge pružaju kućanstvima (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 Europske unije (EU-27) prikupljeno svega oko 50% potencijalnih prihoda od PDV-a kao rezultat izuzeća, sniženih stopa i nepoštivanja poreznih propisa.² Vidimo da pokazatelj VRR može predstavljati samo polaznu osnovu za ocjenu efikasnosti PDV sustava, s obzirom da se samo na osnovu njega ne mogu ocijeniti niti stupanj porezne evazije niti utjecaj porezne politike na PDV prihode. Osim toga, krajnja potrošnja iz nacionalnih računa koja se koristi pri izračunu VRR ne odgovara stvarnoj

¹ Eurostat, Taxation trends in the EU (2013), str. 273.

² Ibid, str. 31.

poreznoj 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 sustava, potrebno je izvršiti prilagođavanje krajnje potrošnje kako bi se bliže procijenila PDV osnovica, kao i razdvojiti efekte porezne 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 poreznom politikom (tzv. *compliance gap* i *policy gap*).

❖ Compliance gap i policy gap

Compliance gap nastaje usljed nepoštivanja poreznih propisa, a njegova nulta vrijednost znači da svi obveznici uredno izmiruju svoje obveze. *Policy gap* odnosi se na gubitak prihoda u odnosu na teoretske usljed zakonskih rješenja. *Policy gap* se dalje može razložiti na jaz stope (engl. *rate gap*) i jaz izuzeća (*exemption gap*).³ *Rate gap* odražava utjecaj 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.⁴ Činjenica koja ide u prilog ovakvom načinu mjerenja jazova je ta da porezne administracije žele imati informacije o efikasnosti implementacije propisa u primjeni, a ne teorijskih. *Compliance* i *policy* jazovi nisu neovisni jedan od drugoga. Stupanj poštivanja zakonodavstva između ostalog zavisi i od njegovog uređenja (izuzeća, pragovi oporezivanja, snižene stope). Promjena politike može utjecati na *policy* i na *compliance gap*, dok promjene u efikasnosti provođenja propisa utječu samo na *compliance gap*.

U analizi poreznog jaza u članicama Europske unije koju je objavila Europska komisija⁵ *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 poreznih propisa, a ne uređenju poreznog zakonodavstva. Za računanje PDV jaza potrebni su podaci o prikupljenim prihodima od PDV-a i onim koji bi bili prikupljeni u uvjetima punog poštivanja zakonske regulative (engl. *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

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

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

⁴ Ibid.

⁵ „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.

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“ (engl. *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 kućanstava, fiksnim investicijama i ostaloj potrošnji (vladina i međufazna) potrošnja. Zatim se vrše brojna prilagođavanja kako bi se uzele u obzir specifičnosti PDV sustava 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 jednadžbi za mjerenje PDV jaza, kako bi se obezbijedila međunarodna uporedivost podataka. Naplaćeni prihodi u određenom razdoblju uključuju plaćanja obveza iz nekog prethodnog razdoblja dok, sa druge strane, neke obveze iz tog razdoblja neće biti naplaćene do budućeg razdoblja. Izmjena porezne politike, kao npr. dinamike isplate povrata, takođe može značajno utjecati na razlike obračunskih i naplaćenih prihoda. Zemlje koriste različita pravila pri izračunu obračunskih prihoda što može značajno utjecati na mjerenje gap-a. Podaci o PDV jazu u zemljama EU koji su prezentirani u ovom prilogu⁶ 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 razdoblju mart 2011-februar 2012. Ovi podaci omogućuju međunarodnu uporedivost, mada imaju brojne nedostatke (npr. utjecaj dinamike isplata povrata, korištenja poreznih kredita i dr.). Mada je moguće izračunati obračunske prihode na dosta precizniji način, podaci koji su potrebni za takvu kalkulaciju dostupni su jedino u poreznim prijavama i nisu registriran 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. Primjerice, u razdoblju 2009-2010 se oko jedne trećine complinace gap-a u Velikoj Britaniji pripisuje ovakvom, legalnom, izbjegavanju obveza (HRMC 2010, preuzeto iz CASE & CPB, 2013). Neki smatraju da ne treba razdvajati poreznu evaziju (engl. tax evasion) i izbjegavanje (avoidance), nego ih promatrati 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.

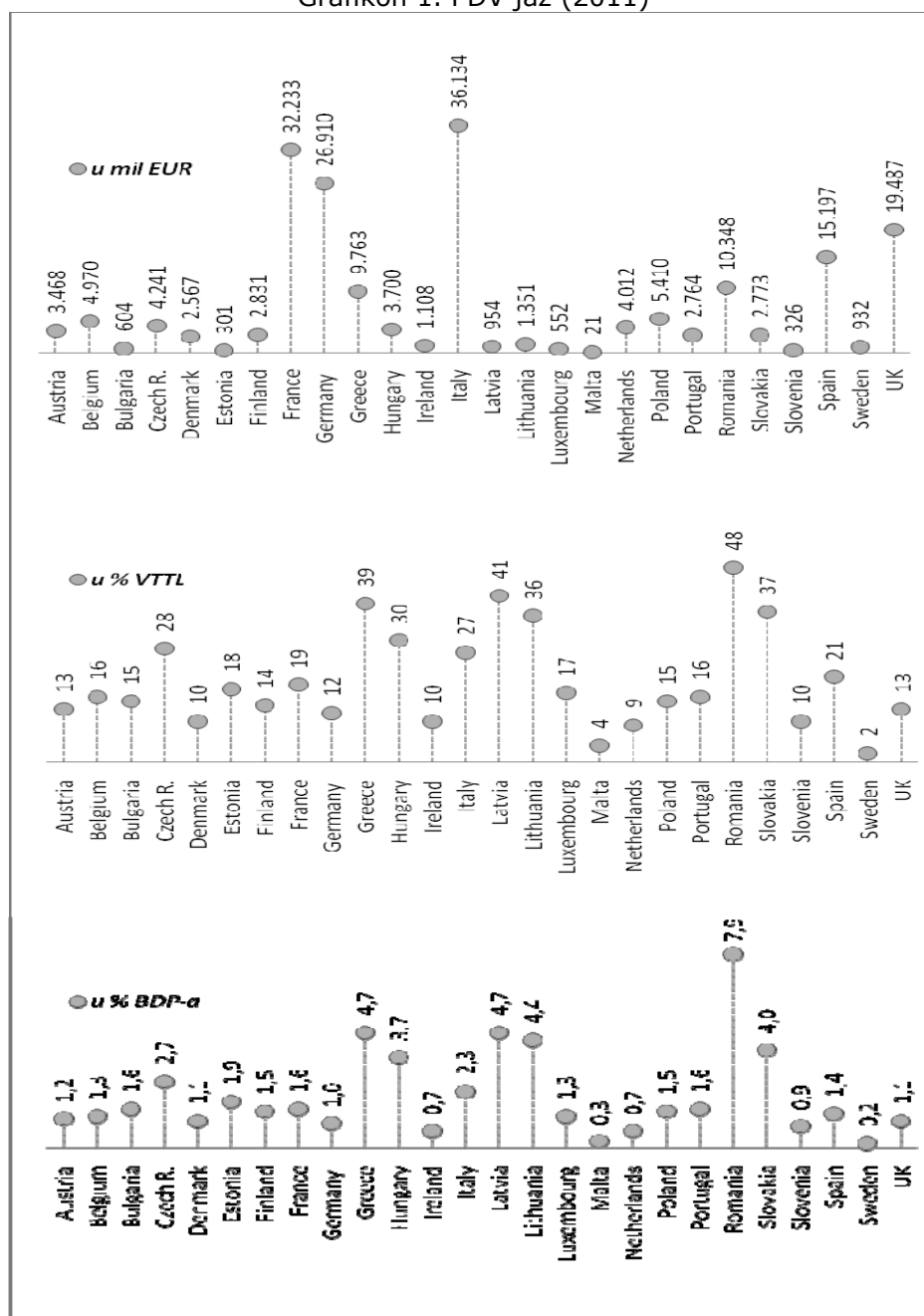
S obzirom na to da se u nekim zemljama više od polovice PDV jaza može pripisati nekim drugim faktorima osim porezne evazije, ni najbolje procjene jaza ne mogu se koristiti kao indikatori prijevara. Ovaj agregatni pokazatelj uključuje efekte ne samo porezne evazije, nego i efekte brojnih drugih faktora 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 porezne administracije.

⁶ CASE & CPB, 2013.

PDV jaz u članicama EU

U grafikonu br. 1 je prikazana visina PDV jaza za 26 članica Europske unije (EU-26⁷) u 2011. godini. Procjenjuje se da je ukupan PDV jaz za ovih 26 zemalja iznosio oko 193 milijardi EUR. Četiri velike ekonomije EU imaju više od pola udjela u ukupnom iznosu jaza (oko 114,8 milijardi EUR ili 59,5%) a to su Francuska, Njemačka, Italija i Velika Britanija.

Grafikon 1. PDV jaz (2011)



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

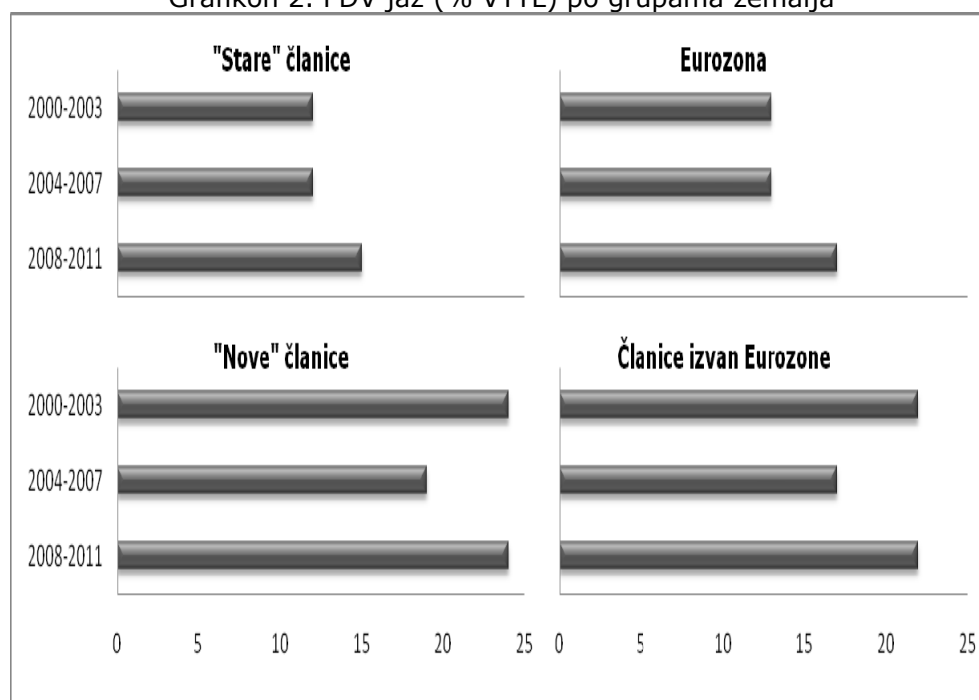
⁷ Sve sadašnje članice izuzev Cipra i Hrvatske

Ako promatramo 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 Rumunjska, Letonija, Grčka, Litvanija i Slovačka. Iste zemlje imaju i najveći udio PDV jaza u VTTL (Grafikon 1).

Na grafikonu br. 2 prikazane su visine PDV jaza (u % VTTL) po grupama zemalja EU-26. Ako se promatraju zemlje grupisane u tzv. „stare“ (engl. *Old Member States* ili OMS) i „nove“ članice⁸ (engl. *New Member States* ili NMS), vidi se da se značajno razlikuju njihove visine PDV jaza (lijevi dio grafikona). NMS, koje znatno više oslanjaju svoje proračune na prihode od PDV-a, imaju veće učešće jaza u VTTL-u. U razdoblju 2000-2003 udio PDV jaza u VTTL-u bio je duplo veći u NMS u odnosu na OMS. Razlika udjela iz tog razdoblja (12 pb) se znatno smanjila nakon pristupanja prvih Europskoj uniji, te je u razdoblju 2004-2007 iznosila 7 pb. Sa nastupanjem ekonomske i financijske krize razlika učešća PDV jaza u VTTL-u između NMS i OMS se ponovo povećala. U razdoblju 2008-2011 je iznosila 9 pb.

Sličan je odnos udjela PDV jaza u VTTL-u zemalja grupiranih u Eurozonu⁹ i onih van nje (desni dio grafikona). Najveća razlika udjela je bila u razdoblju 2000-2003 (9 pb). U razdoblju 2004-2008 je spala na 4 pb (13% vs 17%), da bi se u razdoblju 2008-2011 povećala na 5 pb (17% vs 22%).

Grafikon 2. PDV jaz (% VTTL) po grupama zemalja



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

Dinamika udjela PDV jaza u VTTL-u svih 26 promatranih 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.

⁸ Ne uključuje Cipar

⁹ Ne uključuje Cipar

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.

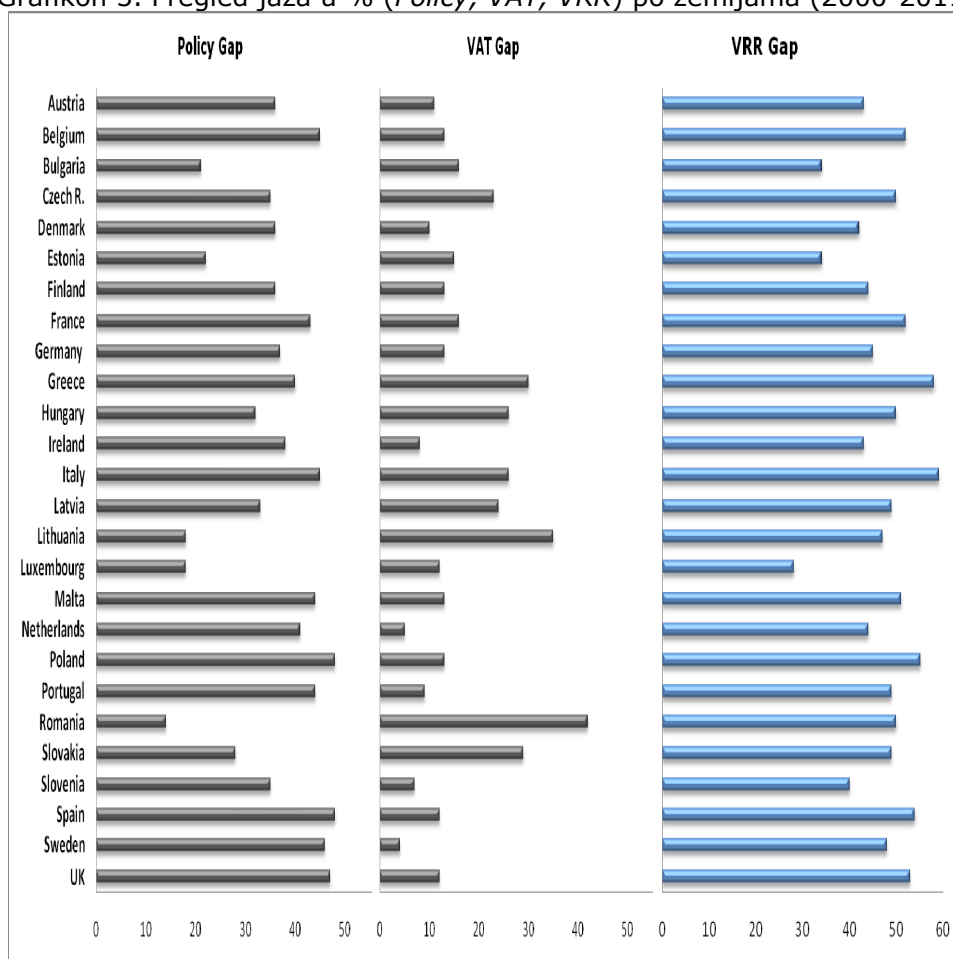
Jednakost 3.1
$$VRR \text{ jaz} = 1 - VRR = 1 - \frac{PDV \text{ prihodi}}{\text{potencijalni prihodi}}$$

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

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

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).

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



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

Samo kod tri zemlje je procjena PDV jaza veća od *policy* jaza (Mađarska, Luksemburg i Latvija). Kod petnaest zemalja iz promatranog uzorka je *policy* jaz više nego duplo veći od PDV jaza, što se takođe može reći i za prosjek svih 26 zemalja.¹⁰ Iz toga se može zaključiti da manja razina prihoda u poređenju sa prihodima iz „idealnog“ PDV sustava (sa jedinstvenom stopom, bez izuzeća i punim poštivanjem propisa) potječe 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, ovisi o specifičnosti PDV politike i efikasnosti porezne administracije u pojedinim članicama.

Primjerice, u Bosni i Hercegovini je VRR iznosio 74% u 2011. godini¹¹. Znači da je VRR jaz iznosio 26%.¹² Nisu dostupni podaci o tome koliko postotnih bodova VRR jaza se odnosi na *compliance*, a koliko na *policy* komponentu, ali je niska razina ovog pokazatelja očekivana s obzirom na jedinstvenu PDV stopu u BiH.

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.

Konsolidirani izvještaji

Tabela 1 (Konsolidirani izvještaj: Opća vlada)

Preiminarni konsolidirani izvještaj uključuje:

- prihode i rashode proračuna institucija BiH,
- prihode i rashode proračuna FBiH, županija, županijskih direkcija za ceste, općina i fondova u FBiH,
- prihode i rashode proračuna RS*, direkcija za putove/autoputove, općina i fondova u RS,
- prihode i rashode proračuna BD i fondova u BD.

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

¹⁰ Prosječni *policy* jaz iznosi 36%, a PDV jaz 17%.

¹¹ Izračun autora na osnovu podataka UIO (prihodi na gotovinskoj osnovi) i BHAS

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

Preliminarni izvještaj: Opća vlada, I-VI 2014

(u mil KM)	Q1	Q2	Ukupno
Ukupni prihodi	2.648,0	2.962,3	5.610,3
Porezi	1.352,4	1.421,9	2.774,3
Izravni 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
Neizravni 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
Neporezni prihodi	319,5	473,2	792,6
Ukupni rashodi	2.588,1	2.780,7	5.368,8
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 inozemstvu	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 nefinancijsku imovinu	56,7	94,4	151,0
Izdaci za nefinancijsku imovinu	66,2	98,8	165,0
Primici od nefinancijske imovine	9,6	4,4	14,0
Bruto/Neto operativni bilans (prihodi minus tekući rashodi)	116,5	276,0	392,5
Neto pozajmljivanje/zaduživanje (ukupni prihodi minus ukupni rashodi)	59,9	181,6	241,5
Neto financiranje = (Minus) Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-59,9	-181,6	-241,5

Tabela 1