



Odjeljenje za makroekonomsku analizu – Одјелјење за макроекономску анализу

IMPLIKACIJE UVOĐENJA DIFERENCIRANE STOPE PDV-A U BOSNI I HERCEGOVINI

SAŽETAK

1. **Uvođenje diferenciranih stopa PDV-a predstavlja kompleksnu operaciju sa širokim dijapazonom implikacija.** Pored fiskalnih efekata analiza treba da obuhvati i mikroekonomske i makroekonomske efekte, koji će se u konačnici, odraziti i na ekonomski rast, socijalni položaj građana i, povratno, na fiskalnu poziciju zemlje. Inicijative je potrebno sagledati i u svjetlu usklađivanja legislative iz područja PDV-a u BiH sa evropskim direktivama i najboljom praksom, ali i u kontekstu reformskih i strateških opredjeljenja EU, imajući u vidu da će se za BiH vremenski horizont za prilagođavanje obavezama iz *acquis*-a od momenta dobijanja kandidatskog statusa podudariti sa razdobljem implementacije nove porezne strategije EU do 2020.g.
2. **Evolutivni put politike stopa PDV-a u EU pokazuje kontinuirano djelovanje Evropske komisije i Vijeća s krajnjim ciljem eliminacije sniženih stopa PDV-a u članicama.** Pojava distorzija na tržištu EU, sa erozijom prihoda od PDV-a, koja je eskalirala nakon otvaranja jedinstvenog tržišta EZ (1992) i procesa širenja Zajednice, ugrozila je dostignuti stepen harmonizacije PDV-a na nivou EZ. U cilju ostvarenja većeg stepena konvergencije politike stopa PDV-a na nivou EU u proteklih dvadeset godina donesene su mjere koje podrazumijevaju sljedeće: napuštanje nulte stope PDV-a, propisivanje maksimalno dvije snižene stope, determiniranje minimalne snižene stope PDV-a u visini od 5%, propisivanje liste dobara i usluga na koje se mogu primijeniti snižene stope, ukidanje derogacija ili maksimalnu racionalizaciju do tada stečenih privilegija, uz uvođenje vremenskog ograničenja trajanja primjene nulte ili sniženih stopa.
3. **Iako velika većina članica u svojim PDV sistemima i danas ima diferencirane stope PDV-a, u principu, primjena sniženih, pogotovo nultih stopa PDV-a, je ograničena jer se iz godine u godinu opseg povlašćenih dobara i usluga sve više sužava.** Osim Danske, koja ima jedinstvenu stopu, jednu sniženu stopu ima 11 članica, dvije stope 13 članica, dok dvije (Luksemburg i Irska) imaju tri snižene stope. Nultu stopu u svojim sistemima i dalje ima 7 članica. Međutim, nulta stopa se primjenjuje na strogo ograničen opseg dobara, u četiri članice, uglavnom na novine i periodiku, dok samo tri članice (Irska, Malta i V. Britanija) primjenjuju nultu stopu na širi dijapazon dobara/usluga iz dozvoljene liste dobara/usluga. Pomenute tri zemlje su otočne, što umanjuje mobilnost dobara, tako da primjena nultih stopa PDV-a ima zanemariv distorzivni učinak na zajedničko tržište Unije i na nastanak prekograničnih lančanih prevara.

4. **Pojavom globalne ekonomske krize racionalizacija broja, visine i opsega sniženih stopa PDV-a postaje najvažnija mjera antikriznih nacionalnih politika velikog broja članica EU.** Opredjeljujući se za snažnije oporezivanje potrošnje, kako bi u najkraćem vremenu mogle zatvoriti ili barem ublažiti fiskalne deficite, 15 članica je u posljednjih dvije i pol godine povećalo snižene stope, ukinulo nulte stope ili smanjilo opseg dobara na koje se ove stope primjenjuju, dok je 13 članica povećalo standardnu stopu PDV-a. S obzirom na planirana povećanja stopa u naredne dvije godine prosječna standardna stopa u EU će se povećati sa 19,5% iz 2008.g. na 21% u 2013.g.
5. **Nova strategija PDV-a, kao sastavni dio nove porezne strategije EU do 2020g. politiku PDV-a stavlja u funkciju dva cilja: (i) kratkoročnog - fiskalne konsolidacije i bržeg ekonomskog oporavka, i (ii) dugoročnog – ekonomskog rasta i snaženja konkurentnosti.** Prema procjenama Komisije članice zbog sniženih stopa i oslobađanja uspiju naplatiti tek 55% potencijalnih prihoda od PDV-a. Koncept idealnog sistema PDV-a, kojeg danas zagovaraju EU, OECD i MMF, temelji se na jedinstvenoj stopi PDV-a, široj poreznoj osnovici i minimalnom opsegu oslobađanja. Sistem PDV-a sa navedenim karakteristikama može osigurati maksimalno moguću neutralnost oporezivanja PDV-om i povećati efikasnost ubiranja PDV-a bez povećanja fiskalnog opterećenja. Širenjem porezne osnovice i smanjenjem standardne stope PDV-a značajan dio sive ekonomije biće uključen u regularne tokove, jer će „troškovi“ izbjegavanja plaćanja PDV-a i poslovanja „na crno“ postati veći od iznosa obaveze za PDV. Konačno, niže jedinstvene stope imaju manji regresivni učinak na građane s manjim dohocima nego što to danas imaju visoke standardne stope PDV-a na troškove energenata, komunalija, komunikacija i dr. koji čine pretežni dio troškova većine domaćinstava.
6. **Implementacija sistema PDV-a sa jednom stopom u BiH logičan je nastavak trenda u razvoju sistema PDV-a u svijetu u posljednja dva desetljeća.** Temeljem preporuka MMF-a i loših iskustava članica EZ i drugih zemalja sa „zrelim“ sistemima PDV-a sa diferenciranim stopama većina zemalja svijeta koja je u posljednjih 20-tak godina uvela PDV-e se opredijelila za jedinstvenu stopu PDV-a. Nakon negativnih iskustava sa diferenciranom stopom PDV-a u posljednje vrijeme nekoliko zemalja je najavilo povratak na jedinstvenu stopu (Češka od 2013., Švicarska od 2017.), a neke su sprovele ozbiljna istraživanja efekata unifikacije stopa (V. Britanija).
7. **Komparativna analiza efikasnosti sistema PDV-a u BiH i članica EU ukazuje na činjenicu da je sistem PDV-a u BiH daleko efikasniji.** Najvažniji faktor efikasnosti PDV-e sistema u BiH jeste upravo postojanje jedinstvene stope, koja je umjerene visine (trenutno samo dvije članice EU imaju standardnu stopu PDV-a koja je niža od stope u BiH) i koja ostavlja manji prostor za PDV prevare.
8. **Dosadašnja iskustva članica EU i analize Evropske komisije i MMF-a pokazuju da diferencirane stope PDV-a proizvode niz univerzalnih implikacija,** koje se mogu očekivati i u slučaju BiH:
 - postojanje dvije ili više stopa PDV-a ugrožava izbor potrošača, a time i izbor proizvođača;
 - proizvođači uvijek nastoje da prilagode cjenovnu politiku do „praga izdržljivosti potrošača“, te će nastojati da maksimalno prenesu povišenu stopu na potrošače, što će anulirati bilo kakvo snižavanje cijena na artikle koji su u režimu niže stope;
 - koristi od niže stope neće imati samo siromašniji slojevi, već i bogati slojevi društva;
 - povlašteni porezni tretman dobara diskriminirajući je za proizvođače supstituta;

- više stopa PDV-a otvara prostor za porezne prevare, najviše zbog problema definiranja dobara ili usluga koje su u povlaštenom režimu, s obzirom na širok dijapazon proizvoda i „sive zone“ koje postoje u takvom asortimanu dobara, ali i zbog rasta standardne stope;
- viša stopa PDV-a neće donijeti očekivani rast prihoda, dok će istovremeno značajno porasti troškovi administriranja dvije stope.

9. **Uvođenje diferenciranih stopa PDV-a u BiH proizvešće sljedeće implikacije:**

- **fiskalne**
- **mikroekonomske**
- **makroekonomske.**

Fiskalne implikacije

10. **Fiskalne implikacije podrazumijevaju (i) gubitak prihoda od PDV-a na dobra/usluge koje su pod povlaštenim poreznim režimom i (ii) povećanje rashoda budžeta BiH za UIO usljed veće složenosti administriranja i kontrole obveznika.** U slučajevima uvođenja nulte stope ili sniženih stopa od 5% ili 8% na osnovne životne namirnice, lijekove, sanitetski materijal i ortopedska pomagala, inpute za poljoprivredu, papir za grafičku industriju, knjige i novine različiti modeli za izračun gubitaka prihoda od PDV-a pokazuju sljedeće raspone gubitaka prihoda od PDV-a:

	mil KM		
	0%	5%	8%
MIN	548	387	290
MAX	1,348	852	714

Maksimalni iznosi gubitaka podrazumijevaju situaciju primjene nulte ili sniženih stopa na sva dobra koja su bila oslobođena ili sa nižom stopom u sistemu poreza na promet.

11. **Ukoliko se nakon uvođenja diferenciranih stopa želi zadržati isti nivo prihoda od PDV-a nužno je povećati standardnu stopu na sva ostala dobra i usluge.** Standardnu stopu također treba povećati i za procjenu gubitka prihoda zbog porezne evazije. Visina nove standardne stope u slučaju primjene nulte, sniženih stopa od 5% i 8% u BiH je procijenjena u sljedećim rasponima:

	0%	5%	8%
MIN	20.81%	19.68%	19.02%
MAX	30.91%	26.82%	24.36%

12. **Uvođenje diferencirane stope PDV-a u BiH predstavlja složenu tehničku operaciju koja podrazumijeva postojanje razrađenog dinamičkog plana implementacije i pravovremenog osiguranja pravnih, operativnih, IT, materijalno-tehničkih i finansijskih pretpostavki.** Prema procjenama UIO potrebno je najmanje dvije godine da se sve pripreme uspješno okončaju. Nadalje, UIO procjenjuje da je zbog složenosti administriranja i kontrole PDV-a u slučaju primjene dvije stope potrebno zaposliti dodatnih 110 službenika u Sektoru za poreze, te najmanje 10 dodatnih informatičara. Kako bi projekat uspio potrebna je i maksimalna angažiranost niza institucija na nivou BiH i u entitetima u složenom postupku donošenja izmjena legislaive iz područja PDV-a.

Mikroekonomske implikacije

13. **Poslovanje sa dvije stope PDV-a dovodi do povećanja troškova poštivanja PDV propisa na strani obveznika.** Ovi troškovi uključuju troškove prilagođavanja IT sistema i evidencija, troškove kontinuiranog održavanja podataka o artiklima koji obuhvataju i stopu PDV-a, troškove dodatnog angažiranja računovođa i drugog administrativnog osoblja koje vodi evidencije nužne za obračun PDV-a i popunjavanje PDV-e prijave, troškove u vezi dodatne komunikacije sa UIO. Pored toga, obveznici PDV-a u BiH će imati i dodatne troškove prilagođavanja fiskalnih sistema i kasa.
14. **Povećanjem standardne PDV stope, kao neminovne posljedice uvođenja snižene stope, pogoršava se položaj malih firmi koje nisu u sustavu PDV-a.** Subjekti koji su izvan sistema PDV-a, a koji nabavljaju svoje inpute od obveznika PDV-a, biće pogođeni većim troškovima nabavke, budući da ne mogu da odbiju ulazni PDV-e iz svojih nabavki. Mogućnost prevaljivanja većih troškova nabavki na krajnjeg potrošača su ograničene, te se može očekivati da će veliki broj malih firmi biti suočen sa problemom prodaje dobara, što može dalje pogoršati njihov položaj na tržištu, ugroziti njihov opstanak i dovesti do zatvaranja radnji i obrta i gubljenja radnih mjesta.
15. **Povećanje standardne PDV stope može dovesti do povećanja cijena usluga koje su oslobođene u sistemu PDV-a (financijske usluge, usluge osiguranja, poštanske usluge).** Navedeni sektori nabavljaju svoje inpute od obveznika PDV-a i najveći dio ulaznog PDV-a ne mogu da odbiju od eventualne porezne obaveze za preostali dio oporezivog prometa, te ga prevaljuju preko većih cijena svojih usluga na komitente, što u konačnici ugrožava likvidnost, povećava rashode financiranja i umanjuje dobit kupaca usluga.

Makroekonomske implikacije

16. **Povećavanje standardne stope PDV-a dovešće do rasta cijena i fiskalnog opterećenja građana, kontrakcije potrošnje i ekonomskih aktivnosti, što će odložiti izlazak iz krize i usporiti očekivani tempo ekonomskog rasta BiH.** Dosadašnja praksa trgovaca u svijetu, ali i u BiH u sličnim situacijama kada su se mijenjale stope poreza, je potvrdila postojanje dva modela ponašanja trgovaca:
 - **povećanje stope PDV-a izaziva veći porast cijena nego što iznosi samo povećanje stope,** budući da trgovci najčešće iskoriste priliku da pod plaštem porasta stope povećaju i svoju dobit;
 - **smanjenje stope PDV-a najčešće ne dovodi do smanjenja prodajne cijene za iznos ukinutog poreza,** na način da jedan dio smanjenja ide u korist potrošača, u vidu manje cijene nego što je bila prije smanjenja stope, a drugi u korist obveznika, u vidu veće marže. U slučaju da je u pitanju dobro monopolskog karaktera, lokalno dobro ili dobro neelastične potražnje tada trgovci mogu i zadržati iste cijene bez obzira na smanjenje ili ukidanje PDV-a, jer kupci ili nemaju drugog izbora ili je kupovina dobra izvan mjesta stanovanja neisplativa u odnosu na moguće uštede na PDV-u.
17. **Povećanje standardne stope PDV-a dovešće do povećanja rashoda institucija javnog sektora.** Posljedice će osjetiti i socijalni i zdravstveni sektor, jer se može pretpostaviti da će troškovi ostalih inputa, poput energenata, medicinske i druge opreme, materijalnih troškova i troškova usluga premašiti pozitivne efekte uvođenja niže stope PDV-a na određenu hranu, lijekove i sanitetski materijal.

18. **Na makroekonomskom planu porast cijena finansijskih usluga djeluje na ukupan nivo cijena.** Rast cijena ovih usluga nepovoljno utječe i na male firme koje nisu u sistemu PDV-a, ali i na građane u pogledu povećanja cijene kreditiranja i troškova koje oni imaju u transakcijama sa bankama. Rast cijena finansijskog sektora, pošta i sektora osiguranja negativno utječe i na financiranje poslovnih aktivnosti i investiranje, rast zaposlenosti i ekonomski rast, dok kod građana negativno djeluje na privatnu potrošnju, koja je ionako teško pogođena ekonomskom krizom, a čiji rast je nužan da bi se podstaknuo rast ekonomije. U konačnici, kaskadnim PDV-om je pogođen i javni sektor koji se u cilju prevazilaženja finansijskih problema kod usklađivanja priliva prihoda i odliva rashoda redovito zadužuje kod komercijalnih banaka.
19. **Uvođenje diferenciranih stopa PDV-a negativno će se odraziti na konkurentnost BiH, investicije i ulaganja.** Administrativna i porezna kompleksnost BiH bi u tom slučaju bila dodatno povećana, što bi se negativno odrazilo na indekse konkurentnosti BiH, atraktivnost BiH za ulaganja i percepciju investitora, kreditora i poslovne zajednice o poslovnom ambijentu u BiH.
20. **Neminovno povećanje standardne stope PDV-a će smanjiti fiskalnu konkurentnost BiH** u pogledu korištenja svih prednosti koje umjerene standardne stope PDV-a na akcizna i ostala dobra imaju za prevoznike dobara, potrošnju osoba u tranzitu i turističku potrošnju.
21. **Analize i istraživanja su pokazale da su diferencirane stope najneefikasniji način da se pomogne siromašnim domaćinstvima.** Studije EU, MMF i OECD su potvrdile da se diferenciranim stopama PDV-a ne može značajnije poboljšati socijalni položaj stanovništva, a da je krajnji neto efekat te mjere, koji uzima u obzir i budžetske efekte na strani porezne administracije, obveznika i građana, negativan. Štaviše, **smanjenje stopa PDV-a predstavlja rasipanje ograničenih sredstava budžeta koja se mogu mnogo efikasnije koristiti ciljanim transferima i subvencijama prema socijalno ugroženim kategorijama stanovništva.**

U Banjaluci, 22.8.2011.

dr.sc. Dinka Antić
šef odjeljenja