



Одјељење за макроекономску анализу – Одјељење за макроекономску анализу

ИМПЛИКАЦИЈЕ УВОЂЕЊА ДИФЕРЕНЦИРАНЕ СТОПЕ ПДВ-А У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

САЖЕТАК

- Увођење диференцираних стопа ПДВ-а представља комплексну операцију са широким дијапазоном импликација.** Поред фискалних ефеката анализа треба да обухвати и микроекономске и макроекономске ефекте, који ће се на крају одразити и на економски раст, социјални положај грађана и, повратно, на фискалну позицију земље. Иницијативе је потребно сагледати и у свјетлу усклађивања легислативе из подручја ПДВ-а у БиХ са европским директивама и најбољом праксом, али и у контексту реформских и стратешких одређења ЕУ, имајући у виду да ће се за БиХ временски хоризонт за прилагођавање обавезама из *acquis*-а од момента добијања кандидатског статуса подударити са периодом имплементације нове пореске стратегије ЕУ до 2020.г.
- Еволутивни пут политике стопа ПДВ-а у ЕУ показује континуирано дјеловање Европске комисије и Савјета с крајњим циљем елиминације снижених стопа ПДВ-а у чланицама.** Појава дисторзија на тржишту ЕУ, са ерозијом прихода од ПДВ-а, која је ескалирала након отварања јединственог тржишта ЕЗ (1992) и процеса ширења Заједнице, угрозила је достигнути степен хармонизације ПДВ-а на нивоу ЕЗ. У циљу остварења већег степена конвергенције политике стопа ПДВ-а на нивоу ЕУ у протеклих двадесет година донесене су мјере које подразумевају сљедеће: напуштање нулте стопе ПДВ-а, прописивање максимално двије снижене стопе, детерминисање минималне снижене стопе ПДВ-а у висини од 5%, прописивање листе добара и услуга на које се могу примијенити снижене стопе, укидање дерогација или максималну рационализацију до тада стечених привилегија, уз увођење временског ограничења трајања примјене нулте или снижених стопа.
- Иако велика већина чланица у својим ПДВ системима и данас има диференциране стопе ПДВ-а, у принципу, примјена снижених, поготово нултих стопа ПДВ-а, је ограничена јер се из године у годину опсег повлаштених добара и услуга све више сужава.** Осим Данске, која има јединствену стопу, једну снижену стопу има 11 чланица, двије стопе 13 чланица, док двије (Луксембург и Ирска) имају три снижене стопе. Нулту стопу у својим системима и даље има 7 чланица. Међутим, нулта стопа се примјењује на строго ограничен опсег добара, у четири чланице, углавном на новине и периодику, док само три чланице (Ирска, Малта и В. Британија) примјењују нулту стопу на шири дијапазон добара/услуга из дозвољене листе добара/услуга. Поменуте три земље су острвске, што умањује мобилност добара, тако да примјена нултих стопа ПДВ-а има занемарив дисторзивни учинак на заједничко тржиште Уније и на настанак прекограничних ланчаних превара.

4. **Појавом глобалне економске кризе рационализација броја, висине и опсега снижених стопа ПДВ-а постаје најважнија мјера антикризних националних политика великог броја чланица ЕУ.** Опредјељујући се за снажније опорезивање потрошње, како би у најкраћем времену могле затворити или барем ублажити фискалне дефиците, 15 чланица је у посљедњих двије и по године повећало снижене стопе, укинуло нулте стопе или смањило опсег добара на које се ове стопе примјењују, док је 13 чланица повећало стандардну стопу ПДВ-а. С обзиром на планирана повећања стопа у наредне двије године просјечна стандардна стопа у ЕУ ће се повећати са 19,5% из 2008.г. на 21% у 2013.г.
5. **Нова стратегија ПДВ-а, као саставни дио нове пореске стратегије ЕУ до 2020.г. политику ПДВ-а ставља у функцију два циља: (1) краткорочног - фискалне консолидације и бржег економског опоравка, и (2) дугорочног – економског раста и снажења конкурентности.** Према процјенама Комисије чланице због снижених стопа и ослобађања успију наплатити тек 55% потенцијалних прихода од ПДВ-а. Концепт идеалног система ПДВ-а, којег данас заговарају ЕУ, ОЕЦД и ММФ, темељи се на јединственој стопи ПДВ-а, широј пореској основици и минималном опсегу ослобађања. Систем ПДВ-а са наведеним карактеристикама може осигурати максимално могућу неутралност опорезивања ПДВ-ом и повећати ефикасност убирања ПДВ-а без повећања фискалног оптерећења. Ширењем пореске основице и смањењем стандардне стопе ПДВ-а значајан дио сиве економије биће укључен у регуларне токове, јер ће „трошкови“ избегавања плаћања ПДВ-а и пословања „на црно“ постати већи од износа обавезе за ПДВ. Коначно, ниже јединствене стопе имају мањи регресивни учинак на грађане с мањим доходима него што то данас имају високе стандардне стопе ПДВ-а на трошкове енергената, комуналија, комуникација и др. који чине претежни дио трошкова већине домаћинства.
6. **Имплементација система ПДВ-а са једном стопом у БиХ логичан је наставак тренда у развоју система ПДВ-а у свијету у посљедње двије декаде.** На основу препорука ММФ-а и лоших искустава чланица ЕЗ и других земаља са „зрелим“ системима ПДВ-а са диференцираним стопама већина земаља свијета која је у посљедњих 20-так година уводила ПДВ-е се определилила за јединствену стопу ПДВ-а. Након негативних искустава са диференцираном стопом ПДВ-а у посљедње вријеме неколико земаља је најавило повратак на јединствену стопу (Чешка од 2013., Швајцарска од 2017.), а неке су спровеле озбиљна истраживања ефеката унификације стопа (В. Британија).
7. **Компаративна анализа ефикасности система ПДВ-а у БиХ и чланица ЕУ указује на чињеницу да је систем ПДВ-а у БиХ далеко ефикаснији.** Најважнији фактор ефикасности ПДВ-е система у БиХ јесте управо постојање јединствене стопе, која је умјерене висине (тренутно само двије чланице ЕУ имају стандардну стопу ПДВ-а која је нижа од стопе у БиХ) и која оставља мањи простор за ПДВ преваре.
8. **Досадашња искуства чланица ЕУ и анализе Европске комисије и ММФ-а показују да диференциране стопе ПДВ-а производе низ универзалних импликација, које се могу очекивати и у случају БиХ:**
 - постојање двије или више стопа ПДВ-а угрожава избор потрошача, а тиме и избор произвођача;
 - произвођачи увијек настоје да прилагоде цјеновну политику до „прага издржљивости потрошача“, те ће настојати да максимално пренесу повишену стопу

на потрошаче, што ће анулирати било какво снижавање цијена на артикле који су у режиму ниже стопе;

- користи од ниже стопе неће имати само сиромашнији слојеви, већ и богати слојеви друштва;
- повлаштени порески третман добара дискриминирајући је за произвођаче супститута;
- више стопа ПДВ-а отвара простор за пореске преваре, највише због проблема дефинисања добара или услуга које су у повлашћеном режиму, с обзиром на широк дијапазон производа и „сиве зоне“ које постоје у таквом асортиману добара, али и због раста стандардне стопе;
- виша стопа ПДВ-а неће донијети очекивани раст прихода, док ће истовремено значајно порасти трошкови администрирања двије стопе.

9. **Увођење диференцираних стопа ПДВ-а у БиХ произвешће сљедеће импликације:**

- **фискалне**
- **микроекономске**
- **макроекономске.**

Фискалне импликације

10. **Фискалне импликације подразумевају (1) губитак прихода од ПДВ-а на добра/услуге које су под повлашћеним пореским режимом и (2) повећање расхода буџета БиХ за УИО усљед веће сложености администрирања и контроле обвезника.** У случајевима увођења нулте стопе или снижених стопа од 5% или 8% на основне животне намирнице, лијекове, санитетски материјал и ортопедска помагала, инпуте за пољопривреду, папир за графичку индустрију, књиге и новине различити модели за израчун губитака прихода од ПДВ-а показују сљедеће распоне губитака прихода од ПДВ-а:

	мил КМ		
	0%	5%	8%
МИН	548	387	290
МАХ	1,348	852	714

Максимални износи губитака подразумевају ситуацију примјене нулте или снижених стопа на сва добра која су била ослобођена или са нижом стопом у систему пореза на промет.

11. **Уколико се након увођења диференцираних стопа жели задржати исти ниво прихода од ПДВ-а нужно је повећати стандардну стопу на сва остала добра и услуге.** Стандардну стопу такођер треба повећати и за процјену губитка прихода због пореске евазије. Висина нове стандардне стопе у случају примјене нулте, снижених стопа од 5% и 8% у БиХ је процијењена у сљедећим распонима:

	0%	5%	8%
МИН	20.81%	19.68%	19.02%
МАХ	30.91%	26.82%	24.36%

12. **Увођење диференциране стопе ПДВ-а у БиХ представља сложену техничку операцију која подразумева постојање разрађеног динамичког плана имплементације и правовременог осигурања правних, оперативних, ИТ,**

материјално-техничких и финансијских претпоставки. Према процјенама УИО потребно је најмање двије године да се све припреме успјешно окончају. Надаље, УИО процјењује да је због сложености администрирања и контроле ПДВ-а у случају примјене двије стопе потребно запослити додатних 110 службеника у Сектору за порезе, те најмање 10 додатних информатичара. Како би пројекат успио потребна је и максимална ангажованост низа институција на нивоу БиХ и у ентитетима у сложеном поступку доношења измјена легислативе из подручја ПДВ-а.

Микроекономске импликације

13. **Пословање са двије стопе ПДВ-а доводи до повећања трошкова поштивања ПДВ прописа на страни обвезника.** Ови трошкови укључују трошкове прилагођавања ИТ система и евиденција, трошкове континуираног одржавања података о артиклима који обухватају и стопу ПДВ-а, трошкове додатног ангажовања рачуновођа и другог административног особља које води евиденције нужне за обрачун ПДВ-а и попуњавање ПДВ-е пријаве, трошкове у вези додатне комуникације са УИО. Поред тога, обвезници ПДВ-а у БиХ ће имати и додатне трошкове прилагођавања фискалних система и каса.
14. **Повећањем стандардне ПДВ стопе, као неминовне посљедице увођења снижене стопе, погоршава се положај малих фирми које нису у систему ПДВ-а.** Субјекти који су изван система ПДВ-а, а који набављају своје инпуте од обвезника ПДВ-а, биће погођени већим трошковима набавке, будући да не могу да одбију улазни ПДВ-е из својих набавки. Могућност преваљивања већих трошкова набавки на крајњег потрошача су ограничене, те се може очекивати да ће велики број малих фирми бити суочен са проблемом продаје добара, што може даље погоршати њихов положај на тржишту, угрозити њихов опстанак и довести до затварања радњи и губљења радних мјеста.
15. **Повећање стандардне ПДВ стопе може довести до повећања цијена услуга које су ослобођене у систему ПДВ-а (финансијске услуге, услуге осигурања, поштанске услуге).** Наведени сектори набављају своје инпуте од обвезника ПДВ-а и највећи дио улазног ПДВ-а не могу да одбију од евентуалне пореске обавезе за преостали дио опорезивог промета, те га преваљују преко већих цијена својих услуга на комитенте, што на крају угрожава ликвидност, повећава расходе финансирања и умањује добит купаца услуга.

Макроекономске импликације

16. **Повећавање стандардне стопе ПДВ-а довешће до раста цијена и фискалног оптерећења грађана, контракције потрошње и економских активности, што ће одложити излазак из кризе и успорити очекивани темпо економског раста БиХ.** Досадашња пракса трговаца у свијету, али и у БиХ у сличним ситуацијама када су се мијењале стопе пореза, је потврдила постојање два модела понашања трговаца:
 - **повећање стопе ПДВ-а изазива већи пораст цијена него што износи само повећање стопе,** будући да трговци најчешће искористе прилику да под плаштем пораста стопе повећају и своју добит;
 - **смањење стопе ПДВ-а најчешће не доводи до смањења продајне цијене за износ укинута пореза,** на начин да један дио смањења иде у корист потрошача, у виду мање цијене него што је била прије смањења стопе, а други у корист обвезника, у виду веће марже. У случају да је у питању добро монополског карактера, локално

добро или добро нееластичне потражње тада трговци могу и задржати исте цијене без обзира на смањење или укидање ПДВ-а, јер купци или немају другог избора или је куповина добра изван мјеста становања неисплатива у односу на могуће уштеде на ПДВ-у.

17. **Повећање стандардне стопе ПДВ-а довешће до повећања расхода институција јавног сектора.** Последице ће осјетити и социјални и здравствени сектор, јер се може претпоставити да ће трошкови осталих инпута, попут енергената, медицинске и друге опреме, материјалних трошкова и трошкова услуга премашити позитивне ефекте увођења ниже стопе ПДВ-а на одређену храну, лијекове и санитетски материјал.
18. **На макроекономском плану пораст цијена финансијских услуга дјелује на укупан ниво цијена.** Раст цијена ових услуга неповољно утиче и на мале фирме које нису у систему ПДВ-а, али и на грађане у погледу повећања цијене кредитирања и трошкова које они имају у трансакцијама са банкама. Раст цијена финансијског сектора, пошта и сектора осигурања негативно утиче и на финансирање пословних активности и инвестирање, раст запослености и економски раст, док код грађана негативно дјелује на приватну потрошњу, која је ионако тешко погођена економском кризом, а чији раст је нужен да би се подстакнуо раст економије. На крају, каскадним ПДВ-ом је погођен и јавни сектор који се у циљу превазилажења финансијских проблема код усклађивања прилива прихода и одлива расхода редовно задужује код комерцијалних банака.
19. **Увођење диференцираних стопа ПДВ-а негативно ће се одразити на конкурентност БиХ, инвестиције и улагања.** Административна и пореска комплексност БиХ би у том случају била додатно повећана, што би се негативно одразило на индексе конкурентности БиХ, атрактивност БиХ за улагања и перцепцију инвеститора, кредитора и пословне заједнице о пословном амбијенту у БиХ.
20. **Неминовно повећање стандардне стопе ПДВ-а ће смањити фискалну конкурентност БиХ** у погледу кориштења свих предности које умјерене стандардне стопе ПДВ-а на акцизна и остала добра имају за превознике добара, потрошњу особа у транзиту и туристичку потрошњу.
21. **Анализе и истраживања су показале да су диференциране стопе најнеефикаснији начин да се помогне сиромашним домаћинствима.** Студије ЕУ, ММФ и OECD су потврдиле да се диференцираним стопама ПДВ-а не може значајније побољшати социјални положај становништва, а да је крајњи нето ефекат те мјере, који узима у обзир и буџетске ефекте на страни пореске администрације, обвезника и грађана, негативан. Штавише, **смањење стопа ПДВ-а представља расипање ограничених средстава буџета која се могу много ефикасније користити циљаним трансферима и субвенцијама према социјално угроженим категоријама становништва.**

У Бањалуци, 22.8.2011.

др Динка Антић
шеф одјелења