

STUDIJA
O IMPLIKACIJAMA DIFERENCIRANIH STOPA PDV-A U BIH

dr. sc. Dinka Antić

šef Odjeljenja za makroekonomsku analizu
Upravni odbor UIO

Banjaluka, juli 2011.godine

SADRŽAJ

UVOD	5
I. SISTEM STOPA PDV-A U EU	7
1.1. Pravni okvir	7
1.1.1. Evolucija pravnog okvira (1977-2001)	7
1.1.2. Strategija sniženih stopa PDV-a (2000-2008).....	8
1.1.2.1.Mjere u području sniženih stopa	8
1.1.2.2.Redizajn Šeste direktive (2006)	10
1.1.2.3.Izmjene Direktive 2006/112/EC u području stopa (2007-2010).....	10
1.2. Antikrizna politika stopa u članicama EU (2008 – 2011).....	13
1.2.1. Politika standardnih stopa PDV-a	14
1.2.2. Stihijski pristup: slučajevi Portugala, V. Britanije i Irske.....	14
1.2.3. Politika diferenciranih stopa PDV-a	16
II. IMPLIKACIJE DIFERENCIRANIH STOPA U SVIJETU.....	21
2.1. Iskustva i naučene lekcije.....	21
2.2. Efekti diferenciranih stopa PDV-a u EU	23
III.. EFIKASNOST SISTEMA PDV-A U BIH.....	26
3.1. Diferencirane PDV stope – uticaj na efikasnost poreznog sistema.....	26
3.2. Mjerenje efikasnosti sistema PDV-a	27
3.3. Efikasnost poreznog sistema u BiH	28
3.4. Implicitna stopa oporezivanja	30
3.5. Faktori efikasnosti sistema PDV-a.....	30
IV. PRETPOSTAVKE ZA UVOĐENJE DIFERENCIRANIH STOPA U BIH	32
4.1. Pravne pretpostavke	32
4.2. Operativne pretpostavke.....	33
4.2.1. IT pretpostavke.....	34
4.2.2. Ljudski i materijalni resursi.....	36
4.2.3. Budžetski efekti.....	36
4.3. Prilagođavanje sistema raspodjele	37
V. POLAZIŠTE ANALIZE ZA BIH	39
VI. IMPLIKACIJE DIFERENCIRANIH STOPA U BIH	40
6.1. Fiskalne implikacije	40
6.1.1. Metodološke napomene.....	40
6.1.2. „Mješoviti“ model	41
6.1.3. Model potrošnje domaćinstava	43

6.1.4.	Mikro model.....	45
6.1.5.	Model aproksimacije	51
6.1.6.	Evaluacija rezultata modela	52
6.2.	Mikroekonomske implikacije.....	55
6.2.1.	Troškovi poštivanja poreznih propisa	55
6.2.2.	Troškovi prilagođavanja fiskalnih sistema (kasa).....	55
6.2.3.	Implikacije više stope PDV-a na subjekte izvan sistema PDV-a ili subjekte koji pružaju oslobodene usluge	56
6.3.	Makroekonomske implikacije	57
6.3.1.	Implikacije na cijene, investicije i zaposlenost	57
6.3.2.	Implikacije na konkurentnost BiH	58
6.4.	Lekcije iz nedavne prošlosti.....	62
6.5.	Evaluacija implikacija	63
VII.	PERSPEKTIVE POLITIKE STOPA PDV-A U EU DO 2020.....	64
7.1.	Postkrizna politika stopa u članicama do 2014	64
7.2.	Varijabilitet stopa PDV-a u EU.....	67
7.3.	Nova porezna strategija EU	68
7.4.	Usklađenost porezne strategije EU sa globalnim poreznim reformama	69
7.5.	Nova PDV strategija EU	70
LITERATURA		72
PRILOZI		74
Prilog 1:	Prilog IT Sektora UIO	75
Prilog 2:	Prilog Sektora za poreze UIO.....	79
Dopis –	Pregled aktivnosti	80
Prijedlog	izgleda PDV prijave.....	83
OKVIRI		
Okvir 1:	Aneks III Direktive 2006/112	12
Okvir 2:	Efekti diferenciranih stopa.....	22
Okvir 3:	Dinamički plan izmjena modula ALICE	35
Okvir 4:	Obračun koeficijenata raspodjele indirektnih poreza	38
Okvir 5:	Procjena efekata na temelju prosječne količine.....	44
Okvir 6:	Indeks konkurentnosti BiH	59
Okvir 7:	Efekti politike „tank-turizma“ u EU	61
Okvir 8:	PDV reforma u Švicarskoj.....	66
Okvir 9:	Perspektive sistema PDV-a u BiH u svjetlu nove PDV strategije EU.....	71
TABELE		
Tabela 1:	Promjene sniženih stopa u članicama EU, 2008-2011	17
Tabela 2 :	Pregled sniženih stopa u članicama EU po glavnim kategorijama	18
Tabela 3:	Pregled sniženih stopa PDV-a na knjige, Aneks III, 6.	19
Tabela 4:	Struktura stopa PDV-a u EU (stanje: 1.7.2011.).....	20

Tabela 5: Struktura sniženih stopa u EU (stanje: 1.7.2011.).....	20
Tabela 6: Faktori efikasnosti PDV i pravci djelovanja na prihode od PDV-a	31
Tabela 7: Dinamika izmjene PDV legislative	32
Tabela 8: Dinamika operativnih priprema UIO	33
Tabela 9: Pregled IT i drugih pretpostavki	34
Tabela 10: Pregled novouposlenih u Sektoru za poreze	35
Tabela 11: Procjena minimalnih dodatnih troškova Sektora za poreze UIO	36
Tabela 12.1.-12.3.: Izračun gubitaka prihoda po „mješovitom“ modelu	41
Tabela 13.1.-13.2.: Izračun gubitaka prihoda po modelu potrošnje domaćinstava.....	44
Tabela 14: Pregled izračuna kumulativne marže	46
Tabela 15.1.-15.4.: Procjena gubitaka prihoda po mikro modelu	47
Tabela 16: Pregled gubitaka po modelima.....	52
Tabela 17: Ocjena modela	53
Tabela 18: Pregled viših stopa PDV-a po modelima	54
Tabela 19: Diferencirana stopa i fiskalni sistemi / kase – popis aktivnosti	56
Tabela 20: Evaluacija implikacija prihodovno neutralnog uvođenja snižene stope PDV-a ...	63
Tabela 21: Plan povećavanja stopa PDV-a u Poljskoj do 2013.g.	65

GRAFIKONI

Grafikon 1: Kretanje stopa PDV-a u V. Britaniji (1973-2011).....	15
Grafikon 2: Trendovi u stopama PDV	23
Grafikon 3: Trendovi u stopama PDV	23
Grafikon 4: C-efikasnost (2006)	27
Grafikon 5: C-efikasnost i zemlje u razvoju, 2006	28
Grafikon 6: C-efikasnost i zemlje u razvoju, 2006	29
Grafikon 7: C-koeficijent BiH.....	29
Grafikon 8: Struktura osnovice za PDV, EU-15.....	51
Grafikon 9: Evaluacija gubitaka prihoda po modelima	53
Grafikon 10: Evaluacija više stope PDV-a po modelima	54
Grafikon 11: Najproblematici faktori poslovanja u BiH	60
Grafikon 12: Varijabilitet standardnih stopa PDV-a u EU, 2008-2013	67
Grafikon 13: Distribucija standardnih stopa u EU, 2008-2013.....	67

UVOD

Debate oko uvođenja diferenciranih stopa poreza na dodatnu vrijednost (PDV) u BiH sežu još u razdoblje kreiranja Zakona o porezu na dodatnu vrijednost. Inicijative u tom smislu ponovo su se intenzivirale u posljednje vrijeme zbog posljedica globalne ekonomske krize na socijalni položaj građana.

Uvođenje diferenciranih stopa PDV-a predstavlja kompleksnu operaciju koja proizvodi širok dijapazon implikacija. Analiza, koja bi bila ograničena samo na fiskalne efekte, odnosno izračun potencijalnih gubitaka prihoda od indirektnih poreza, ne bi u pravom svjetlu ilustrirala sve potencijalne ekonomske i fiskalne efekte promjene politike stopa PDV-a u BiH iz nekoliko razloga. *Prvo*, iz razloga što je nemoguće u cijelosti kvantificirati efekte zbog problema sa prikupljanjem svih potrebnih podataka, *drugo*, zbog nemogućnosti percepcije cjenovne politike obveznika u situaciji kada se istodobno dešava smanjenje stopa na određene artikle i povećavanje standardne stope na sva ostala dobra i usluge, *treće*, zbog nemogućnosti procjene „sivih zona“ kod razgraničenja dobara koji bi bili pod povlaštenim poreznim tretmanom u odnosu na ostala dobra, *četvrto*, zbog nemogućnosti procjene mogućih poreznih prevara do kojih bi uvođenje diferenciranih stopa zasigurno dovelo.

Osim socijalnih implikacija potrebno je sagledati i implikacije politike stopa PDV-a na makroekonomski sistem i realni sektor, s obzirom na njihov težak položaj i slabu konkurentnost na domaćem i svjetskom tržištu. U analizi je nužno sagledati i pravni, IT, operativni i budžetski aspekt priprema za uvođenje diferenciranih stopa, kao i dinamiku izmjene pravne regulative koja uključuje značajan broj institucija na državnom i entitetskom nivou.

Da bi svi ključni akteri – fiskalne vlasti, sindikati, udruženja građana, obveznici, mediji – razumjeli čvrstu podršku Evropske unije, Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) i međunarodne zajednice sistemu PDV-a sa jedinstvenom stopom potrebno je problem diferenciranih stopa PDV-a sagledati i u svjetlu evropskog prava i prakse, analizirati evolutivni put politike PDV-a u EU i efekte diferenciranih stopa od uspostave zajedničkog sistema PDV-a u EZ do danas. Konačno, s obzirom da su se građani i vlasti u BiH opredijelili za evropski put, a imajući u vidu dužinu vremenskog horizonta za prilagođavanje obavezama iz *acquis-a*, za fiskalne vlasti BiH je važno sagledati u kojim pravcima se kreće reforma sistema PDV-a u EU, te strateška opredjeljenja u pogledu porezne politike u cijelosti, te posebno politike stopa PDV-a u EU do 2020.godine.

Prilikom kvantifikacije fiskalnih gubitaka veliki izazov je bilo utvrđivanje porezne osnovice (potrošnje) koja će biti oporezovana nižom stopom PDV-a, što je i ključna pretpostavka za izračun više stope PDV-a, pod uvjetom da se uvođenjem diferenciranih stopa PDV-a želi zadržati isti nivo prihoda od PDV-a. Razlog za to je oskudnost podataka iz statistike nacionalnih računa, ograničenost statistika potrošnje koje pripremaju statističke agencije i strukture baza podataka Uprave za indirektno oporezivanje (UIO) koje omogućavaju uvid u oporezivu potrošnju konkretnog dobra samo u prvom stadiju prometa (statistika uvoza), te su nužne procjene dodatne vrijednosti do konačne prodaje. U tom smislu PDV statistika UIO nije upotrebljiva u velikoj mjeri budući da se većina obveznika bavi različitim djelatnostima, a podaci o prijavljenom prometu su sintetički i uključuju promet svih dobara, ne samo onih koji su bili predmet analize. Zbog svega ovoga, u analizi je primijenjeno nekoliko modela i pristupa s krajnjim ciljem da se, s obzirom na date okolnosti, procijene okvirne granice fiskalnih gubitaka. Ponuđena analiza posmatra efekte na nivo

prihoda u statičkom smislu. Dakako, dinamička procjena gubitaka zahtijeva primjenu makroekonomskih projekcije za naredni trogodišnji period, uključivanje aproksimacije ponašanja trgovaca prilikom promjene PDV-e stopa i procjenu potencijalnih gubitaka zbog prevara.

U izradi analize svoj doprinos su dali:

- *mr. Svjetlana Perković*, pomoćnik direktora UIO za IT, u segmentu definiranja IT pretpostavki za implementaciju diferenciranih stopa u UIO (vid. Prilog 1);
- *mr. sc. Dinko Ćorluka*, pomoćnik direktora UIO za poreze, u segmentu procjene potrebnih aktivnosti UIO (pravnih, operativnih) i resursa (kadrovskih, materijalnih i finansijskih) za uvođenje diferencirane stope PDV-a (vid. Prilog 2);
- *dipl. ing. Alma Pilav*, stručni saradnik u Sektoru za carine UIO, u vezi sa pripremom podloga za izračun efekata gubitaka prihoda za mikro model koji se temelji na podacima iz carinskog modula IT sistema UIO (tarifiranje roba koja su predmet analize, filtriranje uvoznih carinskih deklaracija po utvrđenim tarifama roba i preferencijalnom statusu za 2008., 2009. i 2010.g., priprema input tabela sa elementima potrebnim za procjenu fiskalnih efekata kod uvoza);
- *dipl. oec. Aleksandra Regoje*, makroekonomista u Odjeljenju za makroekonomsku analizu Upravnog odbora UIO, u segmentu ocjene efikasnosti sistema PDV-a u BiH.

U Banjaluci, jula 2011

dr. sc. Dinka Antić

I. SISTEM STOPA PDV-A U EU

1.1. PRAVNI OKVIR

1.1.1. Evolucija pravnog okvira (1977-2001)

Budući da su zemlje članice, osnivači EZ, uvele su PDV-e prije osnivanja Zajednice specifičnosti (skalu stopa, oslobođanja, ostale derogacije) nacionalnih sistema PDV-a su zadržale i u novom zajedničkom sistemu PDV-a nakon 1977. godine kada je usvojena Šesta direktiva¹. U skladu sa čl. 27(5) prešutno su prihvaćeni svi elementi nacionalnih sistema PDV-a koji su bili na snazi u momentu uspostave zajedničkog sistema PDV-a i druga posebna pravila oporezivanja PDV-om, koja su se u manjem obimu zadržala u sistemu PDV-a u EU sve do danas. Čl. 27(5) omogućeno je automatsko odobravanje posebnih odstupanja (derogacija) koja su bila u primjeni u zemljama članicama EZ prije 1.1.1977. („devetorica“), ukoliko su članice o tome obavijestile Komisiju prije 1.1.1978. godine, odnosno prije stupanja na snagu Šeste PDV Direktive². Druga grupa derogacija koje su odobrene automatizmom, a koje se odnose na snižene stope, vezane su za članice koje su na dan otvaranja zajedničkog tržišta (1.1.1991.) imale skalu sniženih stopa PDV-a („dvanaestorica“). Velike razlike u stopama PDV-a u članicama, postojanje sniženih i nultih stopa, u prvo vrijeme nije bilo problematično, budući da je u tom početnom periodu EU bila zajednica koju je činilo samo devet članica, ujednačenog ekonomskog razvoja. Homogenost EZ je olakšavala horizontalnu (između članica) i vertikalnu (između članica i Evropske komisije i Vijeća) komunikaciju unutar integracije.

U posljednjem desetljeću izmjenama Šeste direktive u nekoliko navrata propisani su sljedeći elementi sistema stopa PDV-a u EZ:

- i. opseg sniženih stopa PDV-a (1992)
- ii. broj sniženih stopa (1999)
- iii. minimalna visina snižene stope PDV-a (1999)
- iv. minimalna visina standardne (opće) stope PDV-a (2001)

Činjenica da je EZ trebalo deset godina da se postavi kakvi-takvi okvire sistema stopa PDV-a, koji će biti obavezni za sve članice, govori o otporima članica i snažnom utjecaju politike na oporezivanje indirektnim porezima.

Izmjenama³ Šeste direktive 1992.g. propisana su dva kumulativna uvjeta kojima se sužava opseg dobara i usluga na kojese može primijeniti niža stopa:

1. **propisana je lista dobara i usluga na koja se može primijeniti niža stopa** (Direktivi je dodan poseban Aneks H)
2. **visina snižene stope je ograničena visinom ulaznog PDV-a na koji obveznik ima pravo odbitka.**

„Svaka snižena stopa utvrđuje se tako da je iznos poreza na dodatnu vrijednost koji proizlazi iz njene primjene onaj koji se dobije na uobičajeni način da bi se omogućio odbitak

¹ Sixth Council Directive of 17 May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment - 77/388/EEC

² Prema izvještaju Evropske komisije od 1.12.2004.g čak 48% derogacija sistema PDV-a u 2004.g. se odnosilo na derogacije automatski odobrene “starim” članicama u skladu sa čl. 27(5) Šeste direktive.

³ Council Directive 92/77/EEC of 19 October 1992

cijelog poreza na dodatnu vrijednost koji se može odbiti prema odredbama čl. 17“ (kojim se uređuje pravo na odbitak, prim. autora).

Cilj propisivanja gore navedenog uvjeta jeste zaštita javnih prihoda, u cilju onemogućavanja nastanka situacije da svi obveznici koji isporučuju dobra ili pružaju usluge po sniženoj stopi PDV-a imaju pravo na povrat PDV-a. S obzirom da je nakon izmjena iz 1992. i dalje ostala na snazi derogacija odobrena „starim“ članicama, koja je podrazumijevala primjenu sniženih stopa PDV-a ispod dozvoljenog minimuma od 5% članicama koje su te stope imale u svojim sistemima na dan otvaranja internog tržišta Zajednice 1.1.1991., može se zaključiti da se nove odredbe odnose na buduće članica EU. Međutim, ovi uvjeti nisu bili dovoljni da spriječe dalju eroziju sistema PDV-a, budući da su članice poštujući nove uvjete uvodile i čitavu skalu nižih stopa koje su uključivale i nultu stopu. Primjena velikog broja stopa je znatno otežavala administriranje PDV-om u članicama, a poreznim obveznicima je nametala nove troškove u vođenju poreznog knjigovodstva. Pogotovo je to opterećivalo kompanije koje su poslovale u većem broju članica. Time je bio ugrožen jedan od osnovnih ciljeva EU – sloboda kretanja dobara, usluga i kapitala. Da bi se spriječilo dalje urušavanje sistema i omogućilo neometano funkcioniranje jedinstvenog tržišta Evropska komisija je izmjenama⁴ Direktive 1999.g. propisala **broj nižih stopa i minimalni nivo snižene stope**.

*«Zemlje članice isto tako mogu **primjenjivati jednu ili dvije snižene stope**. Te stope određuju se kao procenat oporezivog iznosa, koji **ne može biti manji od 5%**, i primjenjuju se samo na isporuke odnosno pružanje onih kategorija dobara i usluga koje su precizirane u Aneksu H.»*

Propisivanje donje granice nižih stopa nije ničim ograničavalo visinu standardne stope koja je kod nekih članica bila nedostatna da osigura stabilan nivo prihoda budžeta. Izmjenama⁵ Direktive 2001.g. propisana je **minimalna standardna (opća) stopa PDV-a**.

*«Standardnu stopu poreza na dodatnu vrijednost određuje svaka zemlja članica kao postotak oporezivog iznosa i ista je za isporuku dobara i pružanje usluga. Od 1.1.2001 do 31.12.2005, taj **procenat ne može biti manji od 15%**. Na prijedlog Komisije i nakon konsultacija s Parlamentom Europe i Odborom za ekonomska i socijalna pitanja, Vijeće jednoglasno odlučuje o visini standardne stope koja će se primjenjivati nakon 31.12.2005.»*

1.1.2. Strategija sniženih stopa PDV-a (2000-2008)

Procesom širenja EU veliki broj sniženih stopa i kompleksnost nacionalnih poreznih sistema članica postali su problem za administriranje PDV-om, prepreka djelovanju kompanija u drugim članicama i prijetnja funkcioniranju jedinstvenog tržišta EU. Strategija Evropske komisije u posljednjih pet godina ide u pravcu kontrole ekspanzije derogacija i racionalizacije broja stopa i dobara /usluga na koje se snižene stope primjenjuju, ka konačnom eliminiranju derogacija iz sistema PDV-a u EU.

1.1.2.1. Mjere u području sniženih stopa

- *Eksperimentalna primjena snižene stope PDV-a u radno-intenzivnim uslugama*

⁴ Council Directive 1999/49/EC of 25 May 1999

⁵ Council Directive 2001/115/EC of 20 December 2001

Osim mogućnosti uvođenja snižene stope na dobra i usluge iz Aneksa H izmjenama⁶ Šeste direktive u 1999.godini odobreno je privremeno uvođenje snižene stope na pružanje usluga u sferi radno-intenzivnih – uslužnih djelatnosti lokalnog karaktera, koje se uglavnom isporučuju krajnjim kupcima, a čiji povoljniji porezni tretman neće ugroziti konkurentnost na tržištu. To su sljedeće usluge, koje su pobrojane u novom Aneksu K:

- uslužne popravke bicikala, obuće, predmeta od kože, odjeće, posteljine;
- usluge renoviranja i popravki u stanovima,
- usluge pranja prozora i usluge čišćenja kuća;
- usluge frizera;
- usluge čuvanja djece, pomoći starim, bolesnim i invalidnim osobama, osobama sa posebnim potrebama.

Evropska komisija je u periodu do kraja 2005.g. članicama koje su podnijele zahtjev odobravalu snižene stope PDV-a samo za najviše dvije kategorije usluga pobrojanih u Aneksu K. Budući da je ovo bio eksperimentalni projekat, privremenog karaktera, Komisija⁷ i članice imale su obavezu da stalno nadziru učinke primjene sniženih stopa u ovim djelatnostima. Intencija Komisije je bila da pomoću sniženih PDV-a stopa u djelatnostima koje imaju visoku dodatnu vrijednost potpomogne otvaranje novih radnih mjesta u tim djelatnostima. Drugi očekivani efekt ovih mjera jeste pad cijena ovih usluga i porast potražnje za njima.

➤ *Racionalizacija popisa dobara i usluga iz Aneksa H*

Proces racionalizacije popisa dobara i usluga iz Aneksa H koje se mogu oporezovati sniženom stopom PDV-a uključuje sljedeće mjere:

- ograničavanje postojeće liste dobara i usluga - lista povlašćenih dobara ili usluga ne može se proširiti novim vrstama dobara ili usluga na koje se do sada primjenjivala standardna stopa u svim članicama;
- primjena snižene stope se može proširiti samo na dobra i usluge na koje „stare“ članice primjenjuju derogacije, automatski odobrene 1978.godine, za koja se pokazalo da njihov povlašćen porezni tretman nije ugrozio funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Ova mjera uključuje restorane, sektor stanovanja i za isporuku plina i električne energije.

➤ *Racionalizacija ostalih sniženih stopa*

Ova mjera podrazumijeva:

- ukidanje derogacija odobrenih članicama da održavaju snižene stope na dobra ili usluge koji se ne nalaze u Aneksu H (tzv. parking ili zaustavna stopa)
- ograničavanje nulte i super snižene stope (ispod minimalne 5%) samo na dobra i usluga pobrojane u Aneksu H.

➤ *Racionalizacija sniženih stopa u određenim geografskim oblastima*

Budući da svaka derogacija i asimetričnost u sistemu oporezivanja ugrožava jedinstveni pravni okvir i otvara prostor za prevare Komisija predlaže racionalizaciju odobrenih derogacija samo na dobra i

⁶ Council Directive 1999/85/EC of 22 October 1999

⁷ Izvještaj Komisije Vijeću i Evropskom parlamentu o eksperimentalnoj primjeni sniženih stopa PDV-a na određene radno-intenzivne usluge (“Report by the Commission to the Council and the European Parliament on the experimental application of reduced rates of VAT to certain labour-intensive services”, COM(2003) 309 of 2 June 2003)

usluge koja se troše u određenim dislociranim regijama (na otocima, u udaljenim područjima), gdje je lakše obavljati kontrolu i reviziju. Na osnovu ove mjere Austriji, Grčkoj, Francuskoj i Portugalu je odobrena primjena snižene stope za određena dobra/usluge samo u određenim područjima ili regijama, dok se u ostatku zemlje primjenjuje standardna stopa.

1.1.2.2. Redizajn Šeste direktive (2006)

Stupanjem na snagu Direktive 2006/112/EC⁸ Šesta direktiva je stavljena van snage. Međutim, većina odredaba Šeste direktive je pretočena u novu direktivu, ali na sistematičniji i razumljiviji način. Odredbe u vezi stopa PDV-a propisane su u Poglavlju 1, čl. 93-129. Aneksi H i K, kojima je propisan opseg dobara i usluga na koje se mogu primijeniti snižene stope, postali su Aneksi III i IV Direktive 2006/112/EC. Prvi put, nakon 30 godina, važeće derogacije, pa i one automatski odobrene kreiranjem zajedničkog sistema PDV-a u EZ, postale su integralni tekst pravnog okvira sistema PDV-a u EU. Aktivnosti Evropske komisije u vrijeme redizajna pravnog okvira išle su u pravcu racionalizacije broja stopa i dobara/usluga na koje se snižene stope primjenjuju. Strategija EU iz tog perioda se zalagala za pojednostavljenje sistema stopa i eliminaciju derogacija, od kojih najveći broj prestaje s važenjem krajem 2010.g. Implementacija pobrojanih mjera zahtijeva stanovito vrijeme:

- da bi se postigao politički konsenzus između članica,
- da bi se implementirale u zakonodavstvu članica
- da bi se pripremile porezne administracije i obveznici.

1.1.2.3. Izmjene Direktive 2006/112/EC u području stopa (2007-2010)

U posljednjih nekoliko godina Direktiva 2006/112/EC je mijenjana nekoliko puta u području odredaba kojima se propisuju stope PDV-a u EU, tako da je samo mali broj derogacija u vezi stopa PDV-a ostao i danas na snazi. Te se derogacije odnose na sljedeće:

- „geografske derogacije“: Austrija može u dvije komune (Jungholz i Mittelberg) da uvede drugu standardnu stopu koja je niža od osnovne stope, ali viša od minimalno dozvoljene stope od 15%; Portugal može primijeniti niže stope za autonomna područja Azori i Madeira⁹, a Grčka za određene departmane (otoke) stopu nižu do 30% od standardne.
- Austrija može da primijeni jednu ili dvije snižene stope na najam imovine za stanovanje, s tim da stopa ne smiju biti niže od 10%;
- članice mogu primijeniti niže stope na sadnice drveća, lukovice, korijenske biljke, rezano cvijeće i ukrasne biljke, te drvo koje se koristi za ogrjev;
- članice koje su na dan otvaranja internog tržišta 1.1.1991. primjenjivale snižene na dobra i usluge koje nisu pobrojane u Aneksu III mogu nastaviti s primjenom sniženih stopa s tim da stopa **ne smije biti niža od 12%**;
- članice koje su na dan otvaranja internog tržišta 1.1.1991. imale snižene stope u sistemima PDV-a ispod minimalnih 5% mogu nastaviti s primjenom tih stopa do usvajanja konačnih odredaba za oporezivanje prometa između članica. Pri tome se moraju zadovoljiti tri uvjeta: odobravanje sniženih stopa mora biti u skladu sa zakonima EU, stope moraju biti u funkciji ostvarenja socijalnih ciljeva i u korist krajnjeg potrošača. U smislu ove derogacije (čl. 110(2)) nekim članicama je Direktivom odobreno uvođenje sniženih stopa i to:
 - Finskoj, za novine i periodiku koja se prodaje na pretplatu, štampane publikacije koje se distribuiraju korporacijama u javnom interesu;

⁸ Council Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, OJ L 347, 11.12.2006.

⁹ U sklopu opsežne fiskalne konsolidacije Portugal će ove pogodnosti za navedena područja reducirati na 20% standardne stope PDV-a („International VAT Monitor”, Vol 22, No 4., July/August 2011, IBFD, Amsterdam, p. 271).

- Švedskoj, za novine, uključujući i novine (audio i na kaseti) za slabovidna lica, farmaceutske proizvode koji se isporučuju bolnicama ili na recept, za proizvodnju (i drugih s njom povezanih usluga) periodike neprofitnih organizacija;

Izmjenama¹⁰ Direktive iz juna 2009.godine određeni broj derogacija je ukinut, a dodane su nove derogacije:

- članice koje su na dan otvaranja internog tržišta 1.1.1991. imale snižene stope u sistemima PDV-a ispod minimalnih 5% na dobra i usluge koje nisu pobrojane u Aneksu III mogu nastaviti s primjenom tih stopa, kao i u slučaju dječije odjeće i obuće i stanovanja;
- čl. 110(2) Direktive je proširen i na Maltu za isporuku hrane za ljudsku potrošnju i lijekova;
- Kipru je odobrena primjena jedne ili dvije snižene stope na promet tečnog plina (LPG) u cilindrima;
- Portugal može da primijeni jednu ili dvije snižene stope na mostarinu u oblasti Lisabona.

Istim izmjenama je proširen opseg dobara i usluga na koje se može primijeniti snižena stopa PDV-a (Aneks III) u području isporuke knjiga. Najveća izmjena se odnosi na snižene stope na radno-intenzivne usluge, koje su do ovih izmjena bile dozvoljena opcija za članice koju su one mogle koristiti po strogo određenoj proceduri i uz određene uvjete. Izmjenama je ukinut Aneks IV i sve usluge iz tog aneksa, zajedno sa restoranskim uslugama i uslugama kateringa, uključene su u Aneks III. Smatra se da će se širenjem i ujednačavanjem opsega dodatnih sniženih stopa (osim onih iz Aneksa III Direktive, tj. ex-Aneksa H Šeste direktive), koje do sada nisu bile u istoj mjeri dostupne svim članicama, doći do harmonizacije opsega dobara i usluga s povlaštenim tretmanom u članicama. To bi trebalo doprinijeti harmonizaciji sistema PDV-a u EU u cjelini. Popis trenutno važećih dobara i usluga na koje se može uvesti snižena stopa PDV-a je dan u Okviru 1.

Izmjenama¹¹ Direktive krajem 2009.g. članicama je odobreno uvođenje snižene stope PDV-a za isporuke plina, električne energije i gradskog grijanja, ali tek nakon konsultacija sa PDV Komitetom (*VAT Committee*). PDV komitet, koji je uspostavljen Šestom direktivom (danas čl. 398 Direktive 2006/112), uz najbolju praksu, predstavlja najvažniji savjetodavni mehanizam kojim Evropska komisija nastoji na posredan način, bez zakonodavne ili institucionalne intervencije, harmonizirati praksu oporezivanja PDV-om u članicama. U skladu sa odredbama Direktive Savjetodavni komitet je nadležan za konsultacije u vezi sa primjenom Direktive i za ispitivanje pitanja iz sfere primjene odredaba EU o PDV-u.

U međuvremenu, određeni broj derogacija odobrenih članicama (Češka, Estonija, Malta, Mađarska, Kipar, Poljska, Slovenija, Slovačka) koje su pristupile EU 1.5.2004.g., budući da bile ograničenog vremenskog trajanja (3-6 godina), istekom odobrenih rokova prestale su da važe.

Konačno, s obzirom da su odredbe u pogledu minimalne visine standardne stope od 15% bile privremenog karaktera sa rokom primjene do 31.12.2010., izmjenama Direktive krajem 2010.g. rok primjene ovog standarda je produžen za narednih pet godina, tj. do 31.12.2015.g.¹²

¹⁰ Council Directive 2009/47/EC of 5 May 2009 amending Directive 2006/112/EC as regards reduced rates of value added tax OJ L 116 of 9 May 2009

¹¹ Council Directive 2009/162/EU of 22 December 2009 amending various provisions of Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, OJ L 10, 15.1.2010.

¹² Council Directive 2010/88/EU of 7 December 2010 amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, with regard to the duration of the obligation to respect a minimum standard rate OJ L 326 of 10 December 2010 .

Okvir 1: Aneks III Direktive 2006/112, Popis dobara i usluga na koje se mogu primijeniti snižene stope PDV-a sukladno čl. 98 Direktive (na snazi od 1.6.2010.)

1. Prehrambeni proizvodi (uključujući i pića, isključujući alkoholna pića) za ljudsku i životinjsku upotrebu; žive životinje, sjemenje, biljke i sastojci koji su koriste i za pripremu hrane, proizvodi koji se koriste kao dodaci ili supstituti prehrambenih proizvoda
 2. Snabdijevanje vodom
 3. Farmaceutski proizvodi koji se koriste za zdravstvenu njegu, prevenciju nastanka bolesti ili za tretmane u medicinske i veterinarske svrhe, uključujući i proizvode koji se koriste za kontracepciju i sanitarnu zaštitu
 4. Medicinska oprema, pomagala i drugi nadomjestci namijenjenih za ublažavanje ili tretman invaliditeta, za isključivu upotrebu invalidnih osoba, uključujući i popravku takvih dobara, i automobilska sjedala za djecu
 5. Prevoz putnika i njihovog pratećeg prtljaga
 6. Isporuca knjiga na **svim fizičkim medijima**, uključujući i pozajmljivanje od strane knjižara (uključujući brošure, letke i slični štampani materijal, dječje slikovnice, crtanke ili bojanke, štampane note ili u rukopisu, karte i hidrografske ili slične sheme), novina i periodičnih magazina, osim materijala koji su u cijelosti ili uglavnom namijenjeni za reklamni materijal
 7. Ulaz na priredbe, teatre, cirkuse, sajmove, zabavne parkove, na koncerte, u muzeje, zoološke vrtove, kina, izložbe i druga kulturna zbivanja i objekte
 8. Prijem usluga radio i TV emitera
 9. Usluge koje pružaju pisci, kompozitori i izvođači djela ili naknade od autorskih prava u vezi s tim
 10. Snabdijevanje, izgradnja, renoviranje i promjena namjene stambenog prostora, kao dio socijalne politike
 - 10a. Renoviranje i popravke privatnih stanova, isključujući materijal koji predstavlja značajan dio vrijednosti pružene usluge**
 - 10b. Pranje prozora i čišćenje privatnih kuća**
 11. Isporuca dobara i pružanje usluga u poljoprivrednoj proizvodnji, osim opreme i zgrada
 12. Smještaj koji pružaju hoteli i slične ustanove uključujući i pružanje smještaja za odmor i iznajmljivanje prostora za kampiranje i auto-kampove
 - 12a. Restoranske i usluge kateringa, uz mogućnost da se isključe isporuke pića (alkoholnih i/ili bezalkoholnih)**
 13. Ulaz na sportske događaje
 14. Upotreba sportskih objekata
 15. Isporuca dobara i pružanje usluga od strane organizacija koje su od strane zemalja članica priznate kao humanitarne organizacije i koje su uključene u socijalni rad ili rad na socijalnoj zaštiti, u mjeri u kojoj te isporuke dobara, odnosno pružanje usluga, nisu oslobođene prema čl.132, 134 i 136 Direktive.
 16. Pogrebne usluge i usluge kremiranja, zajedno sa njima povezanim isporukama dobara
 17. Pružanje medicinske i stomatološke njege kao i termalni tretmani u mjeri u kojoj te usluge nisu oslobođene prema čl.132(1), b-e
 18. Usluge koje se pružaju u vezi sa čišćenjem ulica, skupljanjem smeća i obradom otpada, osim pružanja tih usluga od strane organa iz čl. 13
 - 19. Manje popravke bicikala, obuće, predmeta od kože, odjeće, posteljine (uključujući i zamjene)**
 - 20. Usluge čuvanja djece, pomoći starim, bolesnim i invalidnim osobama, osobama sa posebnim potrebama**
 - 21. Usluge frizera**
- Napomena: Dobra/usluge označene masnim slovima dodane su u Aneks III 1.6.2009.

1.2. ANTIKRIZNA POLITIKA STOPA U ČLANICAMA EU (2008 – 2011)

Mjere u politici PDV-a koje su poduzele članice EU, kao i neke druge zemlje u svijetu, u vrijeme globalne ekonomske krize ukazuju na divergentne ciljeve koji su u fokusu vlada. Dok se jedni vode ciljem podsticanja privatne potrošnje i snaženja likvidnosti kompanija, time neposredno ili posredno djelujući na rast ekonomske aktivnosti, druge zemlje za prioritet imaju očuvanje budžetskih prihoda i po cijenu povećanja poreza i nastavka depresije potrošnje i gušenja privrednih aktivnosti. Budući da sve mjere nemaju istovrsni pravac djelovanja na sve subjekte, državu, kompanije i građane potrebno je balansirati troškove i koristi svake od mjera, što podrazumijeva žrtvovanje maksimalnih učinaka pojedinačnih u cilju postizanja ukupnih optimalnih efekata (engl. *trade offs*). Drugi problem u borbi protiv krize, o kome se manje govori, jeste sporost reagiranja u EU, čak i u situaciji kada se postigne konsenzus oko nekih mjera. Tome doprinosi glomaznost EU i tromost institucija, sporost kod usvajanja izmjena direktiva na nivou EU i njihove transpozicije u nacionalne propise. Suočavanje sa globalnom krizom i nemoć da se reagira brzo, pravovremeno i u pravoj mjeri otvara i pitanje redefiniranja procesa usvajanja mjera i instrumenata u segmentu politike PDV-a. Fleksibilnost kod donošenja mjera u nekim članicama, a koja se ogleda u snažnijoj ulozi vlade i „zaobilaženju“ parlamenata, pokazala se vrlo korisnom praksom u vrijeme krize.

Mjere i instrumente koje su članice EU i druge zemlje usvojile koncem 2008.g. i početkom 2009.g. mogu se grupirati u nekoliko kategorija:

- mjere koje su usmjerene na poticanje agregatne potražnje (smanjivanjem stope PDV-a i sužavanjem porezne osnovice),
- mjere kojima se jača fiskalna pozicija vlada (povećanjem stope PDV-a i sniženih stopa, sužavanjem opsega primjene diferenciranih stopa),
- mjere kojima se poboljšava likvidnost kompanija (produžavanjem rokova za podnošenje prijave i za plaćanje obaveze za PDV, skraćivanjem rokova za vraćanje povrata, mjere kojima se ublažavaju efekti stečaja kompanija na poslovne partnere),
- mjere kojima se ciljano potiče konkurentnost (npr. poboljšavanjem pozicija malih firmi u sistemu PDV-a),
- mjere protiv poreznih prevara u sistemu PDV-a,
- mjere koje vode pojednostavljenju administriranja PDV-om.

Primjećujemo da pojedine mjere imaju višestruke efekte. Mjere protiv poreznih prevara utječu i na jačanje konkurentnosti i jedinstvenog ekonomskog prostora, ali i na smanjenje porezne evazije i na porast prihoda od PDV-a. Pojednostavljenje administriranja PDV-om smanjuje troškove obveznicima, čime se jača likvidnost privrede, ali i rasterećuju troškovi poreznih uprava, čime se ostvaruju uštede u budžetima koje se mogu usmjeriti u javne investicije. U cjelini gledano, autonomne porezne mjere koje su članice donijele u protekle tri godine su krajnje divergentne.

Vodeći svjetski ekonomski ističu da je za ublažavanje ekonomske krize potrebno kombinirati različite fiskalne stimulanse koji uključuju: (i) djelovanje na strani javnih rashoda (npr. otvaranje javnih radova), (ii) stimulanse usmjerene prema potrošačima (npr. smanjenje stope PDV-a) ili (iii) stimulanse usmjerene prema kompanijama (npr. poticaji i subvencije).

Efekti mjera usmjerenih prema potrošačima i kompanijama su vrlo diskutabilni, dok najveći efekat mogu proizvesti mjere na strani javnih rashoda. Ekonomisti zaključuju da fiskalni stimulanse u svakom slučaju moraju biti pravovremeni, obimni, diverzificirani, dugotrajniji, kolektivni, stabilni i

održivi.¹³ Izbor mjera i instrumenata za koje se vlade opredjeljuju u borbi protiv globalne recesije ovisi o značaju prihoda od PDV-a u ukupnim javnim prihodima i udjelu oporezive potrošnje. Veći stupanj oporezivanja potrošnje ostavlja prostora za stimuliranje privatne potrošnje smanjenjem stopa PDV-a i širenjem opsega dobara i usluga na koje se primjenjuju diferencirane stope.

U sferi indirektnih poreza veći broj članica se opredijelio za povećanje poreza na potrošnju (PDV, akcize) smatrajući da će izdašnost ovih poreza u najkraćem roku dovesti do brzog rasta prihoda. U području PDV-a članice su preduzele mnoštvo autonomnih mjera koje su rezultirale povećanjem poreznog opterećenja.

Osnovne dvije grupe mjera podrazumijevaju:

- i. povećanje standardnih stopa PDV-a
- ii. širenja porezne osnovice.

S obzirom na postojanje zajedničkog sistema PDV-a u EU članice su antikrizne mjere u nacionalnim sistemima PDV-a morale uskladiti sa odredbama i određenim granicama koje postavlja pravni okvir oporezivanja PDV-om u EU (Direktiva 2006/112/EC) i propisuje minimalne standarde u pogledu stopa PDV-a i opsega dobara i usluga na koje se mogu primijeniti snižene stope.

1.2.1. Politika standardnih stopa PDV-a

U početnoj fazi razvoja krize veći broj članica se opredijelio za mjere u sistemu PDV-a koje su trebale pomoći kompanijama da održe poslovanje i likvidnost, barem kad je riječ o urednom izmirivanju obaveza za PDV-e. Mjere su se odnosile na skraćivanje rokova povrata PDV-a ili produžavanje rokova plaćanja obaveza. Tako su krajem 2008. i početkom 2009.g. samo tri članice odlučile da povećaju standardnu stopu, a dvije su smanjile stopu. Kako je kriza dobijala na snazi i širini tako su se članice našle u sve većim fiskalnim dubiozama koje su nastojale zatvoriti povećanjem standardne stope PDV-a. U toku 2010.g. deset članica je povećalo standardnu stopu, a samo jedna je smanjila stopu. Od 1.1.2011. šest članica povećava standardnu stopu.

Poredeći sa stanjem prije izbijanja krize može se zaključiti da je čak 13 članica u posljednje dvije-tri godine povećalo standardne stope, s tim da su neke povećavale stope u više navrata. Ovakva divergentna ponašanja članica ukazuju na nekoliko činjenica:

- da je odgovor većeg broja članica na globalnu ekonomsku krizu bio stihijski;
- da ne postoji konzistentna nacionalna politika PDV-a u većini članica;
- da koncipiranje mjera u sistemu PDV-a u članicama nije pratila realna procjena mogućih efekata;
- da autonomne nacionalne politike PDV-a ugrožavaju uspostavljanje jedinstvenog sistema PDV-a u EU.

1.2.2. Stihijski pristup: slučajevi Portugala, V. Britanije i Irske

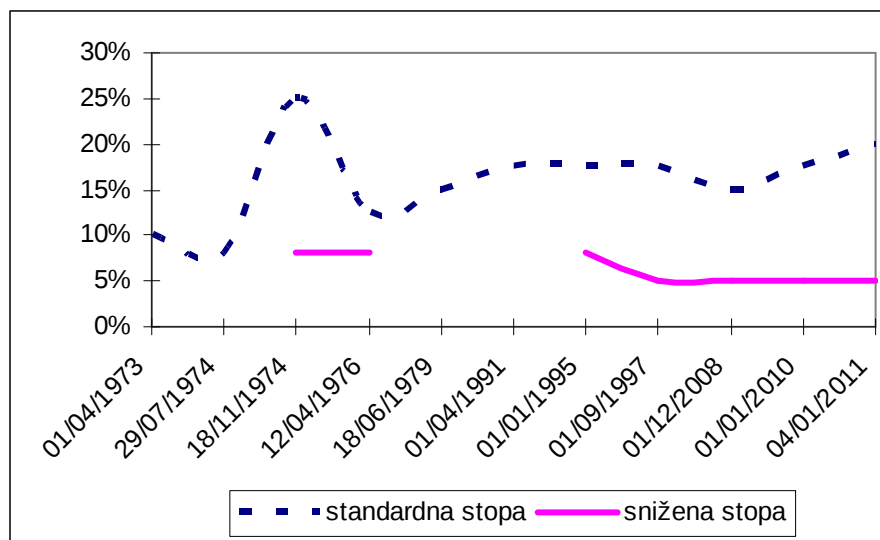
Oba slučaja smanjivanja stopa PDV-a iz 2008/2009 su zanimljiva. Portugal je 2009.g. smanjio standardnu stopu, da bi od 2010.g. vratio staru stopu i od 2011. dodatno je povećao za dva procentna poena. Irska je smanjila standardnu stopu PDV-a za 0.5 procentna poena početkom 2010.g. Međutim, pod pritiskom ogromnog fiskalnog deficita Irska je ponovo vratila standardnu stopu na nivo koji je bio prije privremenog smanjivanja.

¹³ Više o tome: Spilimergo A., Symansky S., Blanchard O., Cottarelli C., „Fiscal Policy for the Crisis“, IMF staff position note SPN/08/01, IMF, Washington, 29 December 2008, www.imf.org, pp. 2 – 7.

Slučaj Velike Britanije je zanimljiv i zbog toga što su na njenom primjeru potvrđena dosadašnja shvatanja o ponašanju trgovaca prilikom promjene stopa PDV-a. Slučaj V. Britanije je indikativan i za procjene uvođenja diferenciranih stopa u BiH, s obzirom na nedostatak iskustva u ovoj oblasti i relativno kratko razdoblje primjene PDV-a u BiH. Napominjemo da bi se prilikom analize iskustava Britanije trebalo ograničiti na trendove i posljedice politika, ne ulazeći u ocjenu visine stope. Potrebno je imati u vidu velike razlike u stepenu razvoja ekonomija BiH i V. Britanije i različitu poreznu strukturu. U poreznoj strukturi BiH dominira oporezivanje potrošnje, dok u poreznoj strukturi razvijenih zemalja poput V. Britanije dominiraju oporezivanje dohotka, profita i kapitala. Iako bi, sukladno tome, BiH trebala biti više osjetljiva na promjenu politike PDV-a, slučaj Britanije je pokazao da su i razvijene zemlje ranjive na promjene politike PDV-a.

U vrijeme uvođenja PDV-a (1/4/1973) V. Britanija je startala sa niskom stopom PDV-a. Međutim, vrlo brzo nakon uvođenja niže stope PDV-a od 8% standardna stopa je jedno vrijeme pretvorena u povišenu stopu od 25% da bi se održao nivo prihoda. Eliminacija povišene i niže stope u periodu 1979-1994 kompenzirano je nižom standardnom stopom, prvo minimalnom od 15%, a od 1991.g. umjerenom stopom od 17,5%. Ponovno uvođenje niže stope od 8%, pa potom snižavanje na 5% 1997.g., što se održalo do danas, je dovelo do erozije prihoda od PDV-a, rasta prevara i gubitaka prihoda. Prema studiji Evropske komisije iz 2009.g. u periodu 2000-2006 procijenjeni gubici PDV-a u Britaniji iznosili su čak 17% teoretske PDV osnovice Britanije. Oni se dijelom mogu pripisati sistemu diferenciranih stopa, budući da sistem sa više stopa više otvoren prevarama, nego što je slučaj sa jednom stopom PDV-a. Problemi sa funkcioniranjem sistema PDV-a u V. Britaniji su ujedno i problemi Unije, s obzirom da je PDV jedan od izvora za financiranje budžeta Unije kojemu V. Britanija doprinosi u značajnoj mjeri s obzirom na njen veliki fiskalni kapacitet.

Grafikon 1: Kretanje stopa PDV-a u V. Britaniji (1973-2011)



Izvor podataka: Evropska komisija

Problemi sa evazijom u sistemu PDV-a u Britaniji su kulminirali pojavom ekonomske krize u četvrtom kvartalu 2008.g. Velika Britanija je 1.12.2008.g. smanjila stopu sa 17,5% na 15% na razdoblje od 13 mjeseci, sve u cilju podsticanja potrošnje. Još u vrijeme najave privremenog snižavanja PDV-e stope u V. Britaniji analitičari nisu bili optimistični u pogledu očekivanja vlade da će snižavanjem standardne stope PDV-a podstaknuti agregatnu potražnju. Prema njima efekte privremenog snižavanja stope u V. Britaniji će osjetiti samo oni koji nisu u sistemu PDV-a budući da će im ulazni PDV iz nabavke, kojeg ne mogu odbiti, biti manji, a time i cijena koštanja.

Očekivalo se da bi trebale profitirati i humanitarne udruženja i karitativne institucije. Opće mišljenje je bilo da je opseg potrošnje dobara i usluga na koje se primjenjuje standardna stopa dosta uzak, te da intervencije u stopi PDV-a ne bi mogle dati očekivane efekte. Većina dobara i usluga se oporezuje nižom stopom ili nultom stopom (npr. izdavanje stanova, većina prehrambenih proizvoda, lož-ulje i energija za domaćinstva). Sljedeća primjedba se odnosila na nagli prelazak na nižu standardnu stopu, tako da obveznici nisu bili pripremljeni, što im je stvorilo dodatne troškove brzog prilagođavanja. Na kraju, primjedba se odnosila i na najavu ograničene vremenske primjene. Time se na određeni način potrošači žele podstaknuti da kupuju dobra u 2009.g. u većem obimu od potrebnog. S druge strane, to može biti i „mač s dvije oštrice“, s obzirom na poznati model ponašanja prodavaca u slučaju mijenjanja stopa. Imajući to u vidu bilo je za očekivati da će proizvođači koji prodaju dobra s neelastičnom potražnjom svoja ulaganja odložiti za 2010.g. kada stopa poreza bude vraćena na 17,5%, jer im to omogućava veće povećanje cijena i ostvarenje dodatnog profita u 2010. Sa ove vremenske distance može se zaključiti da se nepovoljni scenario na koji su upozoravali PDV eksperti ostvario. Smanjenje PDV-e stope nije dovelo do smanjenja maloprodajnih cijena u istom procentu, te je izostao očekivani efekat na agregatnu potražnju, a s druge strane povećane su fiskalne dubioze, tako da je fiskalni deficit za 2009. iznosio -11,4%¹⁴. „Stara“ stopa PDV-a od 17.5% je vraćena 1.1.2010. g. Već u januaru 2010.g. potvrdila su se predviđanja uglednih ekonomista MMF-a i dr. da privremeno smanjenje stope PDV-a neće doprinijeti značajnijem rastu agregatne potražnje¹⁵, ali da će ponovno vraćanje na prethodni nivo dovesti do porasta cijena, sukladno dosadašnjim iskustvima zemalja koje su mijenjale standardnu stopu. Prema zvaničnim izvještajima Nacionalnog ureda za statistiku V. Britanije vraćanje standardne stope na stari nivo je dovelo do naglog rasta inflacije u januaru 2010.g. od 3,5%, što je u to vrijeme bio najviši nivo inflacije u Britaniji u od 2008.godine¹⁶.

Vraćanje stope PDV-a nije bilo dovoljno za brzo saniranje fiskalnog deficita, tako da je V. Britanija od 4.1.2011. ponovo povećala standardnu stopu i to na 20%. Prema procjenama istraživača i sektorskih udruženja povećanje stope PDV-a na 20% dovešće do smanjenja potrošnje za 1,6 mlrd GBP u 2011. i do otpuštanja 163,000 radnika¹⁷. Zvanične informacije Engleske centralne banke već pokazuju da je porast stope PDV-a dovelo do rasta inflacije u prva četiri mjeseca 2011.g. od 1-1,25%¹⁸.

1.2.3. Politika diferenciranih stopa PDV-a

Promjene sniženih stopa PDV-a je teže sagledati, s obzirom na startnu poziciju analize – šarolikost stopa i porezne osnovice na koju se primjenjuju. U cjelini, u cilju osiguranja većih prihoda politika članica u segmentu diferenciranih stopa je podrazumijevala sprovođenje dvaju mjera:

- i. sužavanja porezne osnovice koja je obuhvaćena sniženim stopama i
- ii. povećanja sniženih stopa.

Navodimo nekoliko karakterističnih primjera. Iako je najavljivala povećanje stope PDV-a sa 20% na 23% Mađarska je koncem aprila 2009.g. usvojila krizni plan koji je podrazumijevao povećanje standardne stope PDV-a na 25%, s tim da je uvela i dodatnu sniženu stopu od 18% (!) za mlijeko i

¹⁴ Izvor: EUROSTAT, Euroindicators, News Release, 170/2010 - 15 November 2010.

¹⁵ Spilimergo A., Symansky S., Blanchard O., Cottarelli C., „Fiscal Policy for the Crisis“, IMF staff position note SPN/08/01, IMF, Washington, 29 December 2008, www.imf.org.

¹⁶ Izvor: UK Office for National Statistics

¹⁷ Vidjeti: Centre for Economics and Business Research, British Retail Consortium.

¹⁸ Bank of England, Inflation Report, May 2011.

mliječne proizvode, hljeb, tijesta i centralno grijanje koji su do tada bile oporezovane stopom od 20%.

Finska je odlučila da od 1.7.2010. poveća standardnu stopu PDV-a sa 22% na 23%, a sniženu stopu sa 12% (koja je prethodno bila smanjena sa 17% na 12%) na 13%. Snižena stopa od 13% primjenjuje se na osnovne životne namirnice i hranu za životinje, kao i na usluge kateringa koje su do sada bile oporezovane standardnom stopom. Snižena stopa od 8% koja se primjenjuje na lijekove, knjige, kulturne događaje, putnički prevoz, hotelski smještaj,.. od 1.7.2010. povećana je na 9%. Pregled promjena sniženih stopa u članicama u periodu 2008. - juni 2011. dan je u Tabeli 1.

Tabela 1: Promjene sniženih stopa u članicama EU, 2008-2011

članica	snižene stope							
	2008		2009		2010		2011*)	
Češka	9%				10%			
Estonija	5%		9%					
Finska	8%	17%	8%	12%	9%	13%		
Grčka	4.5%	9%	5%	9%	5%	10%	6.5%	13%
Latvija	5%		10%				12%	
Mađarska	5%				5%	18%		
Poljska	3%	7%					5%	8%
Portugal	5%	12%					6%	13%
Rumunija	9%		5%	9%				
Španija	4%	7%			4%	8%		

Izvor podataka: European Commission, International VAT Monitor, International Tax Journal

*) stanje na dan 1.7.2011.

Od početka 2011.g. na snazi su sljedeće redukcije u sniženim stopama i opsegu dobara i usluga koji se oporezuje sniženim stopama PDV-a:

- Bugarska – od 1.4.2011. snižena stopa na hotelski smještaj, ukoliko predstavlja dio turističkih usluga, se povećava sa 7% na 9%;
- Kipar – od 10.1.2011. ukinuta je nulta stopa na hranu i lijekove, a uvedena snižena stopa na te artikle od 5% (lijekovi pod CN 30.3. i 30.4., te CN 30.2);
- Latvija – od 1.1.2011. ukinuta je snižena stopa na električnu energiju, a od 1.1.2012. na novine i periodiku;
- Litvanija – od 1.1.2012. biće ukinuta snižena stopa na lijekove sa esencijalne liste i ortopedska pomagala čiji trošak je snosio fond zdravstvene zaštite;
- Holandija – ukinuta je snižena stopa od 6% na muzičke i teatarske predstave;
- Portugal – od 1.1.201. ukinuta je snižena stopa na knjige, predlaže se ukidanje stope na čokoladno i aromatizirano mlijeko, mliječne napitke, margarin, konzerviranu hranu;
- Slovačka – ukinuta je snižena stopa na određenu hranu i poljoprivredne proizvode.

Pregled trenutno važećih sniženih stopa po članicama za glavne kategorije dobara i usluga iz Aneksa III Direktive su dani u Tabelama 2 i 3.

Tabela 2 : Pregled sniženih stopa u članicama EU po glavnim kategorijama

članica	Hrana	Snabdijevanje vodom	Lijekovi	Ortopedska pomagala	Prevoz putnika	Inputi za poljoprivredu
	Aneks III, 1.	Aneks III, 2	Aneks III, 3	Aneks III, 4	Aneks III, 5	Aneks III, 11
Austrija	10%	10%	10%, *)		10%	10%
Belgija	6%, 12% *)	6%	6% *)	6% *)	6%	6%, 12% *)
Češka	10%	10%	10%	10%	10%	10%, 20%
Estonija			9%	9%		
Finska	13%		9%		9%	13%, *)
Francuska	5,5%, *)	5,5%	2,1%, 5,5%, *)	5,5%	5,5%	5,5%
Grčka	13%	13%	6,5%, *)	13%	13%	13%
Holandija	6%	6%	6%, *)	6%, *)	6%, *)	6%
Irska	0%, 4,8%, 13,5%		0%	0%		13,5%
Italija	4%, 10%	10%	10%, *)	4%, *)	10%	4%, 10%, *)
Kipar	5%, *)	5%	5%	5%	8%, *)	5%, *)
Latvija	12%(dječija hrana)		12%	12%	12%	
Luksemburg	3%	3%	3%, *)	3%, *)	3%	3%, *)
Mađarska	18%, *)		5%	5%	0%	
Malta	0%	0%	0%	5%	7%, *)	7%
Njemačka	7%, *)	7%, *)		7%	7%, *)	7%
Poljska	5%, 8%, *)	8%	8%	8%	8%	
Portugal	6%, 13%, *)	6%	6%, *)	6%	6%	6%, 13%, *)
Rumunija			9%	9% (osim zubnih)		
Slovačka	10%, *)		10%	10%	0%, *)	
Slovenija	8,5%	8	5%	8	8,5%	8,5%
Španija	4%, 8%	8%	4%, *)	8%	8%	8%
Švedska	12%, *)		0% (samo: za bolnice, na recept)		6%	
V. Britanija	0%, *)	0%	0%, *)	0%	0%	

Izvor podataka: Evropska komisija, stanje 1.7.2011; „International VAT Monitor“, IBFD, Amsterdam, No. 1-3/2011, izvještaji korespondenata za period januar-juni 2011

Napomene:

- Popunjene su samo kategorije kod kojih se primjenjuje snižena stopa, inače se podrazumijeva standardna stopa PDV-a

- Oznaka *) uz stopu označava situaciju da se konkretna snižena stopa primjenjuje samo na određeni opseg dobara/usluga u okviru kategorije, dok se na sva ostala dobra /usluge iz te kategorije primjenjuje standardna stopa

Tabela 3: Pregled sniženih stopa PDV-a na knjige, Aneks III, 6.

članica	knjige	knjige na drugim fizičkim medijima	novine	periodika
Austrija	10%		10%	10%
Belgija	6%, *)		0%, 6%, *)	0%, 6%, *)
Češka	10%	10%	10%	10%
Estonija ¹	9%		9%	9%
Finska	9%			
Francuska ²	5,5%, *)	5,5%, *)	2,1%, *)	2,1%, *)
Grčka	6,5%		6,5%	6,5%
Holandija	6%	6%	6%	6%
Irska	0%		13,5%	13,5%
Italija	4%, *)	4% (samo za slijepe)	4%	4%, *)
Kipar	5%		5%	5%
Latvija	12%			
Litvanija ³	9%			
Luksemburg	3%	3%	3%	3%
Mađarska	5%		5%	5%
Malta	5%		5%	5%
Njemačka	7%		7%	7%
Poljska	5%, *)		8%, *)	5%, *)
Rumunija	9%	9%	9%	9%
Slovačka	10%			
Slovenija	8,5%	8	5%	8
Španija	4%, *)	4%	4%, *)	4%, *)
Švedska	6%	6% (za slijepe)	6%	6%
V. Britanija	0%	0% (za slijepe)	0%	0%

Izvor podataka: Evropska komisija, stanje 1.7.2011; „International VAT Monitor“, IBFD, Amsterdam, No. 1-3/2011, izvještaji korespondenata za period januar-juni 2011

Napomene:

- Popunjene su samo kategorije kod kojih se primjenjuje snižena stopa, inače se podrazumijeva standardna stopa PDV-a
- Oznaka *) uz stopu označava situaciju da se konkretna snižena stopa primjenjuje samo na određeni opseg dobara/usluga u okviru kategorije, dok se na sva ostala dobra /usluge iz te kategorije primjenjuje standardna stopa

Posebne napomene za pojedine članice:

¹ Osim na novine i periodiku koja većinom sadrži privatne oglase, „žutu štampu“ i erotske/pornografske sadržaje (primjenjuje se standardna stopa)

² Osim za tekstove koji sadrže nasilje ili erotske/pornografske sadržaje (primjenjuje se standardna stopa)

³ Samo za knjige i periodiku informativne sadržine

Iz Tabele 3 može se zaključiti da je prisutan neravnoopravan porezni tretman knjiga/novina koje se izdaju na nekom drugom mediju (npr. na CD, DVD) i e-knjiga (koje se prodaju u digitalnoj formi) u odnosu na klasične stampane knjige. Samo nekolicina članica primjenjuje snižene stope i za tu kategoriju i to uglavnom za knjige koje su namijenjene slabovidnim osobama. Različit porezni tretman ostale isporučitelje knjiga stavlja u neravnoopravan položaj na tržištu u odnosu na klasične izdavače.

U cijelosti, i pored niza redukcija i ukidanja derogacija, sistem diferenciranih stopa u EU je i danas vrlo kompleksan (Tabele 4 i 5).

Tabela 4: Struktura stopa PDV-a u EU (stanje: 1.7.2011.)

vrsta stope	broj članica	napomena
super snižene	5	
snižene	26	
zaustavna (parking)	5	
nulta	7	Belgija, Irska, Italija, Malta, Finska, Švedska, V. Britanija

Tabela 5: Struktura sniženih stopa u EU (stanje: 1.7.2011.)

broj sniženih stopa	broj članica	napomena
1 stopa	11	
2 stope	13	
3 stope	2	Luksemburg, Irska
ukupno	26	26

Nultu stopu PDV-a u svojim sistemima i dalje ima 7 članica, od kojih njih četiri primjenjuju nultu stopu na strogo ograničen opseg dobara i to:

- na oporezivanje dnevnih ili nedjeljnih informativnih novina (Belgija), štampanih materijala i periodike koju proizvode neprofitna udruženja (Švedska i Finska¹⁹);
- na lijekove koji se isporučuju bolnicama ili se prodaju na recept (Švedska);
- na promet zemljišta koje se ne koristi u građevinske svrhe (Italija).

Samo tri članice – Irska, Malta i V. Britanija – *de facto* primjenjuju nultu stopu na širi dijapazon dobara i usluga iz Aneksa III. Može se pretpostaviti da je razlog zašto su se tako dugo zadržale nulte stope PDV-a u ovim zemljama i to što su sve tri pomenute zemlje otočne, pa je time mobilnost dobara manja, tako da primjena nultih stopa PDV-a ima zanemariv distorzivni učinak na zajedničko tržište Unije i na nastanak prekograničnih lančanih prevara.

¹⁹ Vlada Finske je u junu 2011.g. usvojila prijedlog da se na novine i periodiku koja se prodaje na pretplatu ukine nulta stopa PDV-a i uvede snižena stopa od 9% (izvor: „International VAT Monitor”, Vol 22, No 4., July/August 2011, IBFD, Amsterdam, p. 266).

II. IMPLIKACIJE DIFERENCIRANIH STOPA U SVIJETU

2.1. ISKUSTVA I NAUČENE LEKCIJE

Istraživanja sistema PDV-a u zemljama širom svijeta koje kontinuirano sprovode ekonomisti MMF-a pokazuju da uvođenje više stopa nije samo tehničko pitanje, već i da implicira i određene posljedice. Kod donošenja odluka o više stopa PDV-a najčešće se u fokusu nalazi potpora stanovništvu sa nižim dohocima, dok se najčešće iz vida gube troškovi koje u takvim sistemima imaju obveznici i porezna administracija. U cjelini, ekonomisti MMF-a²⁰ smatraju da uvođenje diferencirane stope PDV-a može da proizvede sljedeće posljedice:

- (1) Više stopa ugrožava izbor potrošača, a time i izbor proizvođača;
- (2) Proizvođači uvijek nastoje da prilagode cjenovnu politiku do „praga izdržljivosti potrošača“, odnosno do one mjere koje to tržište može da podnese. Tako će nastojati da maksimalno prenesu povišenu stopu na potrošače, što će anulirati bilo kakvo snižavanje cijena na artikle koji su u režimu niže stope;
- (3) Koristi od niže stope neće imati samo siromašniji slojevi, već i srednji i bogati slojevi društva. Efekti niže stope na životni standard se mogu ostvariti i politikom ciljanih transfera i raznim naknadama koje povećavaju dohotke;
- (4) Povlašteni porezni tretman samo za određena dobra koja imaju supstitute u pogledu namjene otvara prostor za konstantne žalbe dijela poslovne zajednice koja proizvodi ili prodaje supstitute;
- (5) Definiranje dobara ili usluga koje su u povlaštenom režimu pogotovo kod osnovnih životnih namiranica, knjiga, lijekova i dr. je problematično s obzirom na širok dijapazon proizvoda i „sive zone“ koje postoje u takvom asortimanu dobara, ali i skupo, budući da zahtijeva da se angažiraju posebni kadrovi u poreznim administracijama, koji trebaju biti odlični poznavatelji tehnologije proizvodnje dobara pod povlaštenim režimom, supstituta i svih drugih proizvoda i robnih marki koji spadaju u „sivu zonu“, te dodatni ljudski resursi koji će komunicirati s obveznicima i odgovarati na njihove upite u vezi oporezivog statusa proizvoda, davati obvezujuća mišljenja i nadzirati primjenu pravila i definicija. S druge strane, i obveznici koji se nađu u toj zoni proizvoda imaju dodatne troškove u vezi njihovog svrstavanja i komuniciranja sa poreznom administracijom. Eksperti MMF-a zaključuju da „*uspostava jasnih definicija postaje skupa vježba*“;
- (6) Niže stope PDV-a zbog tehničkih problema u primjeni i nemogućnosti da porezna uprava efikasno nadzire primjenu novih pravila i definicija definitivno dovodi do porezne evazije;
- (7) Više stope PDV-a ne donose očekivani rast prihoda, a troškovi administriranja ovih stopa su visoki. Distributivni efekti na dohotke građana su ispod očekivanih. Eksperti zaključuju da su akcize i naknade za upotrebu određenih dobara mnogo efikasnije sredstvo za ostvarenje pravičnosti u raspodjeli dohotka;
- (8) Iskustva zemalja pokazuje da skala stopa PDV-a ne doprinosi promjeni u preferencijama potrošača i preraspodjeli u strukturi potrošnje domaćinstava i vlada, što pokazuje značajnu neelastičnost potrošnje i odražava lokalni karakter dobara koji imaju povlašteni porezni tretman.

²⁰ Više: Tait A. A., “Value Added Tax, International Practice and Problems”, IMF, Washington, 1988., pp. 42-44.

I pored razvijene statistike, pogotovo u zapadnim zemljama, vrlo teško je procijeniti efekte diferenciranih stopa kod stanovništva, obveznika i porezne administracije budući da je svaka od ovih interesnih grupa strukturirana, a sami podaci predstavljaju samo presjek određenog stanja, bez ugrađene dinamičke komponente razvoja ekonomije na dugi rok. Analitičari MMF-a ističu da je struktura potrošnje, koja je glavno polazište za izračun efekata, ne samo različita s obzirom na visinu dohotka, nego i na dobnu starost domaćinstava, sklonost ka štednji i ulaganjima. U pogledu ocjene regresivnosti PDV-a na stanovništvo sa niskim dohocima, što je, uostalom, jedan od glavnih razloga za eventualno uvođenje diferencirane stope PDV-a, potrebno je sagledati **neto budžetske efekte** takve mjere, sagledavajući troškove koje administriranje više stopa PDV-a proizvodi na strani porezne administracije i obveznika. Istraživanja u pojedinim zemljama EZ su pokazala da je konačni neto efekat negativan, te da su snižene stope i nulta stopa PDV-a „najneefikasniji način da se pomogne siromašnim domaćinstvima“²¹. Neka od tih istraživanja su radi ilustracije dati u Okviru 2.

Okvir 2: Efekti diferenciranih stopa^{*)}

U V. Britaniji nastojalo se ublažiti regresivnost PDV-a primjenom nulte i snižene stope za osnovne prehrambene artikle, stanovanje i dječiju odjeću. Progresivnost takve politike je derogirana velikom poreznom evazijom i gubitkom prihoda, bez velikih efekata na poboljšanje položaja ekstremno siromašnih slojeva.

Prema izvještaju Irske porezne komisije od nulte i sniženih stopa veće koristi su imali bogati nego siromašni. Tako je 10% najbogatijih ostvarilo godišnje 1,420 funti ušteda na troškovima ishrane, a 10% najsromašnijih domaćinstava samo 820 funti. U izvještaju se zaključuje da bi oporezivanje hrane po standardnoj stopi donijelo više sredstava za transfere siromašnim slojevima, nego što su siromašni mogli uštedjeti kod kupovine hrane po nultoj stopi PDV-a.

*) Tait A.A., „Value Added Tax, International Practice and Problems“, IMF, Washington, 1988, pp.217-218.

Iskustva drugih zemalja pokazuju da politiku stopa PDV-a ne treba kreirati i dalje usmjeravati samo u svjetlu njegove potencijalne regresivnosti, već treba izbalansirati pozitivne i negativne strane i napraviti *trade-off* – iskoristiti sve njegove prednosti i žrtvovati maksimalističke zahtjeve da bi se dobile optimalne koristi. PDV je efikasan i izdašan porez, u načelu se jednostavno ubire i podrazumijeva znatno niže troškove poštivanja propisa i administriranja. Cilj vlada treba biti da održavaju jednostavan i efikasan sistem PDV-a, a da redistribuciju između slojeva stanovništva ostvaruju budžetskim instrumentima (transferima).

Analitičari MMF-a na kraju zaključuju da je „*najgore od svega na svijetu završiti sa erozijom porezne baze, kompliciranom skalom stopa i oslobađanja i porezom koji je skup za administriranje – i to sve u ime pravičnosti, umjesto jednostavnosti i efikasnosti završavate sa kompleksnošću, troškovima i evazijom – sve iz pogrešnog razloga*“²².

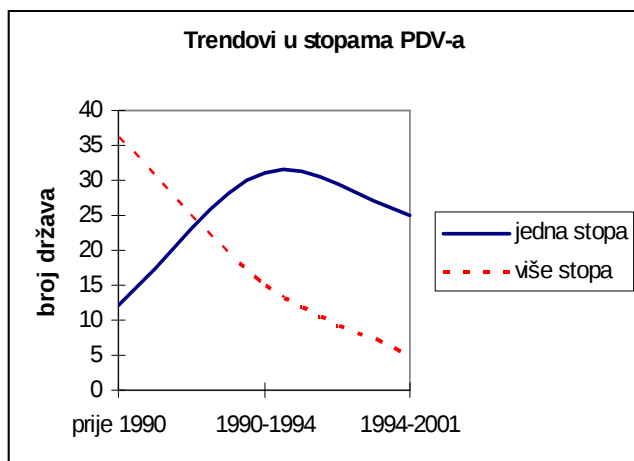
Iskustva država kod uvođenja PDV-a i izmjene stopa značajno su utjecala na države koje su tek namjeravale da sistem poreza na promet zamijene sistemom PDV-a. Prema opsežnim dugogodišnjim istraživanjima²³ MMF-a uvođenje sistema PDV-a u državama do 90-tih XX. vijeka

²¹ Ibid. p. 217-218.

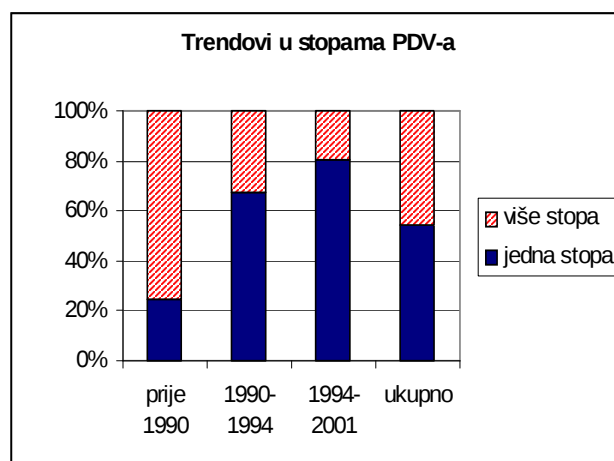
²² Ibid. p. 220.

²³ Više: Ebrill L., Keen M., Bodin J-P, Summers V., „The Modern VAT“, IMF, Washington, 2001, p. 69.

karakteriziralo je opredjeljenje za diferencirane stope PDV-a. Međutim, taj se trend značajno izmijenio u posljednjem desetljeću u korist sistema PDV-a sa jednom stopom (Grafikon 2), što zbog negativnih iskustava drugih zemalja sa diferenciranim stopama, što zbog savjeta MMF-a, koji su, opet, rezultat istraživanja efekata sistema PDV-a sa više stopa koje su sprovodili. Rezultat tog zaokreta je da danas nešto više od polovice država ima jedinstvenu stopu PDV-a (Grafikon 3), iako ima zemalja koje imaju četiri, pet, pa čak i više od 5 stopa PDV-a²⁴.



Grafikon 2



Grafikon 3

2.2. EFEKTI DIFERENCIRANIH STOPA PDV-A U EU

Prema studiji o sistemu stopa u EU, koju je na zahtjev Evropske komisije sredinom 2007.g. prezentirao neovisni Institut u Kopenhagenu²⁵ zbog postojanja sistema diferenciranih stopa ukupan sistem u EU trpi velike fiskalne i ekonomske gubitke. Budžeti poreznih administracija su opterećenih dodatnim troškovima administriranja, dok postojanje sniženih stopa stvara prostor za porezne prevare²⁶. Kompanije su opterećene dodatnim troškovima poštivanja poreznih propisa koje donose sistemi diferenciranih stopa²⁷. Dodatni troškovi ili opterećuju dobit, što na dugi rok smanjuje investicije i ukupno blagostanje dioničara, ili ih kompanije prevaljuju na prodajne cijene, što opterećuje dohotke stanovništva, ali i kompanije čini nekonkurentnim na vanjskom tržištu.

Ključne poruke studije Instituta u Kopenhagenu su sljedeće:

- „jedinstvena stopa PDV-a je daleko najbolja opcija politike oporezivanja PDV-om sa ekonomskog stajališta“
- „zaokret ka jedinstvenoj stopi daje značajne prednosti. Prvo, manje složena struktura stopa generira značajne uštede troškova poštivanja propisa kompanijama i poreznim administracijama. Drugo, ona bi mogla smanjiti devijacije u funkcioniranju internog tržišta. Treće, postoji vjerovatnoća da poboljšava blagostanje potrošača u poređenju sa sadašnjom situacijom.“

²⁴ Država koja ima najviše PDV stopa u svijetu je Kolumbija sa čak 8 stopa. Pored nulte i standardne stope od 16% Kolumbija primjenjuje i snižene stope od 1%, 6,5%, 10% i povišene stope od 20%, 25% i 35%. Izvor: „International VAT Monitor“, No. 2/2010, VAT rates overview, IBFD, Amsterdam, January-February 2010.

²⁵ Copenhagen Economics, „Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union“, June 2007.

²⁶ Obim poreznih prevara u sferi PDV-a se procjenjuje na 2-2,5% BDP EU, izvor: TAXUD, Evropska komisija

²⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on VAT rates other than standard VAT rates, COM(2007)380 final, Brussels, 05.07.2007.

Uvođenje sniženih stopa PDV-a u sisteme članica EU najčešće je pravdano socijalnim razlozima, ublažavanjem regresivnih učinaka PDV-a na stanovništvo sa nižim dohocima, ili čak demografskim razlozima. Međutim, praksa je pokazala drugačije efekte. Na primjer, snižene stope na bebi opremu, dječiju odjeću, obuću ili hranu nisu doprinijele povećavanju nataliteta. Iskustva članica pokazuju da da veličina efekta snižavanja stope PDV-a na cijene i nivo zaposlenosti u konačnici ovisi o mnogo faktora: preferencijama potrošača i cjenovnoj elastičnosti potražnje za određenim dobrima i uslugama, nivou konkurencije unutar sektora, obimu sive ekonomije, o tome da li je radno-intenzivna ili kapital-intenzivna djelatnost i dr.

Moguće je postići određene ekonomske koristi snižavanjem stopa PDV-a ukoliko se to ograniči na sektore koji su u većoj mjeri pogođeni sivom ekonomijom, odnosno neformalnim, neregistriranim, a time i neoporezovanim, aktivnostima. Ukoliko se smanje stope na dobra i usluge koje mnogi proizvode ili pružaju u domaćinstvima pretpostavlja se da će to utjecati na promjenu preferencija domaćinstava ka većem korištenju usluga ili dobara nabavljenih od registriranih dobavljača. To ostavlja prostor za fokusiranje na efikasnije i produktivnije obavljanje redovnih poslova u formalnoj ekonomiji, umjesto da zaposleni svoje snage troše na poslove „uradi sam“. Porast produktivnosti dovodi do pojave efekata ekonomije obima, dok preusmjeravanje potrošnje ka regularnom tržištu dovodi do povećanja potražnje za određenim dobrima i uslugama, što potiče rast zaposlenosti u tim sektorima i ukupan rast ekonomije. Sve to konačno doprinosi porastu poreznih prihoda (direktnih i indirektnih). Snižavanje stope PDV-a može imati efekte na veću zaposlenost ukoliko se primjenjuje na proizvode i usluge sa elastičnom potražnjom (npr. luksuzna dobra). S druge strane, smanjenje stopa na osnovne životne namirnice čije je potražnja cjenovno neelastična, osim ograničenih socijalnih efekata, neće dovesti do rasta potražnje i veće zaposlenosti tih sektora. Međutim, ne treba zaboraviti ni činjenicu da je tržište rada dosta rigidno, ovisno o sektoru (radno- ili kapital-intenzivno), snazi konkurencije, tzv. strukturalnoj nezaposlenosti i postojanju fiksnih ugovora, te da je potreban duži rok da bi se pomjeranjem stopa PDV-a u određenim sektorima ostvarili efekti povećane zaposlenosti. Primjena snižene stope na proizvode i usluge za krajnju potrošnju gdje postoje supstituti može dovesti do favoriziranja određenih sektora potaknutog fiskalnim instrumentima, što može dovesti do preusmjeravanja resursa u neefikasne sektore.

Studije su pokazale da se najveći efekti na prodajne cijene ostvaruju snižavanjem stope PDV-a na proizvode krajnje potrošnje, lokalno isporučene. Ukoliko se stopa snižava na proizvode i usluge regionalnog karaktera, mobilne porezne osnovice, pod djelovanjem migracije stanovništva i tržišta efekti snižene stope vrlo brzo će se istopiti. Povećana potražnja za tim proizvodima i dobrima dovešće do formiranja konačne cijene iznad željene prodajne cijene. S druge strane, snižavanje stope PDV-a na međuprodukte i sirovine i materijal nema efekta na smanjenje troškova proizvodnje i prodajne cijene sektora, budući da PDV nije element cijene koštanja. Međutim, stvarni sistemi PDV-a znatno odstupaju od teorijskog modela. Uvođenje praga za registraciju za PDV-e ostavlja veliki broj malih firmi izvan sistema. Ulazni PDV-e iz nabavki malih firmi opterećuje cijenu koštanja male firme. Veličina efekta PDV-a skrivenog u cijeni koštanja na proizvodne troškove obveznika PDV-a i krajnje prodajne cijene ovisi o visini nabavki od dobavljača koji nisu obveznici PDV-a u prometnom lancu određenog dobra ili usluge.

Dugogodišnja istraživanja i iskustva članica EU su potvrdila dvije činjenice kojih kreatori politike oporezivanja PDV-om moraju biti svjesni:

- 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 osnovicu (maržu),

- 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.

Ove konstatacije su jako važne za formuliranje politike stopa PDV-a, budući da zagovornici sniženih stopa (uglavnom potrošači i političari u predizbornim kampanjama) ističu regresivnost PDV-a kao presudan razlog za uvođenje skale stopa PDV-a. Za ocjenu stepena regresivnosti PDV-a potrebno je poznavati strukturu potrošnje osoba sa nižim i osoba sa višim dohocima. Ukoliko se želi nižim stopama PDV-a utjecati na ravnomjerniju distribuciju dohotka i smanjenje dispariteta potrebno je da struktura potrošnje grupacija stanovništva bude u dužem periodu stabilna. Prema studijama najveće disproporcije u potrošnji između grupa nalaze se kod potrošnje hrane i komunalnih usluga. Dakako, u siromašnim zemljama sa niskim dohocima najveći dio dohotka odlazi na neelastična dobra i usluge. Budući da se snižavanjem stope PDV-a u pravilu ne mogu ostvariti željeni efekti na cijene kao bolje rješenje se nameće uvođenje ciljanih transfera prema određenim grupama stanovništva ili dobrima/uslugama (subvencioniranje grijanja, električne energije, nabava školskih udžbenika, subvencioniranje lijekova i dr.) zajedno sa uvođenjem progresivnog oporezivanja dohotka. Međutim, kod subvencioniranja potrošnje energenata mora se voditi računa i o energetskej politici, kao i zaštiti okoliša²⁸.

U pogledu efekata eksperimentalne primjene sniženih stopa na lokalno isporučene radno-intenzivne usluge studija Instituta iz Kopenhaga je pokazala da su nakon osam godina primjene pomenutog eksperimentalnog projekta u EU snižavanjem stope PDV-a u određenim radno-intenzivnim djelatnostima postignuti minorni rezultati. Evropska komisija je pokušala da snižavanje stopa PDV-a na ove usluge pravda ekonomskim efektima, imajući u vidu da su snižene stope na radno-intenzivne usluge lokalnog karaktera usvojene u vrijeme intenzivne kampanje Komisije na reduciranju skale diferenciranih stopa. Cilj projekta je bio da se snižavanjem stopa PDV-a djeluje na porast zapošljavanja u određenim radno-intenzivnim djelatnostima lokalnog karaktera. Budući da radno-intenzivne usluge u pravilu imaju nizak ulazni PDV-e, a ostvaruju visoku dodatnu vrijednost, njihov povoljniji porezni tretman ne bi trebao da ugrožava budžet, tj. da obveznici koji pružaju usluge pređu u obveznike koji konstantno imaju pravo na povrat PDV-a. Preliminarni izvještaji članica koje su sudjelovale u eksperimentu pokazali su sljedeće:

- da nije došlo do rasta efikasnosti u ovim sektorima, niti do kreiranja novih radnih mjesta
- da je snižavanje stopa PDV-a vrlo malo utjecalo na pad cijena, sa beznačajnim efektom na rast potražnje za tim uslugama.

S druge strane, analize Evropske komisije pokazale su da mjere u sferi smanjenja opterećenja radne snage (stopa socijalnih doprinosa) imaju daleko veći utjecaj na rast zaposlenosti, dok snižavanje stopa PDV-a samo dodatno opterećuje rashode budžeta i derogira stabilnost priliva prihoda u budžete. Snažniji efekti mogu se postići i korištenjem ostalih ekonomskih instrumenata, kao što su subvencije ili ciljani transferi, ciljane financijske potpore za nova radna mjesta ili kompenzacije za smanjenje troškova radne snage, tako da bi se mogli ostvariti značajni efekti uz niže troškove za svako novo radno mjesto. Evropska komisija na kraju zaključuje da je **smanjenje stopa PDV-a rasipanje ograničenih sredstava budžeta koji se mogu mnogo efikasnije koristiti.**

²⁸ Npr. ukoliko se subvencijama ili čak nižim stopama PDV-a stimulira potrošnja električne energije i uglja umjesto korištenja lož-ulja treba voditi računa o ukupnom energetskom bilansu, klimatskim promjenama, kapacitetu hidroelektrana i rudnika, potrebnim investicijama, sušama itd. Isto tako, zadržavanje visokih stopa PDV-a na električnu energiju može dovesti do neplanske sječe ogrjevnog drvata i ugrožavanja životne sredine.

III. EFIKASNOST SISTEMA PDV-A U BIH

3.1. DIFERENCIRANE PDV STOPE – UTJECAJ NA EFIKASNOST POREZNOG SISTEMA

Da li su diferencirane stope najbolji pristup ekonomske politike, ili postoji alternativna mjera sa kojom se mogu postići isti ciljevi sa manje troškova? Brojni argumenti u korist diferencirane stope PDV-a važe i za druge politike, kao što su ciljane subvencije ili ciljane promjene oporezivanja dohotka. Shema subvencija može biti bolje ciljana, zahtijevati manje troškova provođenja i biti transparentnija, ali, sa druge strane, može biti manje pogodna u smislu trajnog rješenja. U svakom specifičnom slučaju se stoga treba analizirati da li je diferencirana stopa PDV-a najbolji instrument od svih izvodljivih mjera.

Ključ za efikasnu primjenu diferencirane PDV stope jeste da zadrži niske tzv. mehaničke gubitke prihoda. Mehanički gubici nastaju kada je prihod ustupljen za potrošnju koja ne doprinosi postizanju željenog cilja. Na primjer, ako je niža PDV stopa primijenjena na hranu u cilju poboljšanja raspodjele dohotka, mehanički gubitak prihoda će nastati zbog domaćinstava sa visokim primanjima koji će takođe imati koristi od nižih stopa. Diferenciranje stopa PDV-a bez detaljnih analiza cjenovne elastičnosti može dovesti do smanjenja efikasnosti poreznog sistema, u slučaju da se “pogrešne” robe oporezuju po sniženim stopama. Empirijske analize ukazuju da je potražnja za hranom neelastična, te da jednoglasno smanjenje cijene hrane dovodi do rasta tražnje za svega 0,5 procenata. Više stope PDV-a imaju jači i brži utjecaj na cijene nego niže.

Prema analizama Međunarodnog monetarnog fonda, niže i nulte stope PDV-a su skupa i slabo ciljana sredstva rješavanja pitanja raspodjele.²⁹ Step en preraspodjele dohotka, koji se može postići nultim ili sniženim PDV stopama na osnovne životne namirnice, ograničen je činjenicom da bogati troše značajane količine ovih dobara, u apsolutnim veličinama. Progresivne stope poreza na dohodak i rashodovne politike su pogodniji način obezbjeđivanja ciljane podrške domaćinstava sa niskim dohotkom, a nose niže troškove.³⁰

Ipak, postojeći PDV sistem u EU je daleko od homogenog. Visok interes članica EU za diferencirane stope motiviran je različitim interesima. Neke članice imaju cilj da povećaju zaposlenje, druge da promoviraju određene proizvode, a neke da pomognu ugroženim kategorijama. Ključno pitanje je koliko ovi argumenati imaju težine, odnosno **u kojoj mjeri diferencirane stope povećavaju ekonomsku efikasnost**, te u kojoj mjeri mogu biti implementirane u praksi sa razumnim administrativnim troškovima?³¹

U nastavku su obrazloženi neki od načina mjerenja efikasnosti sistema PDV-a kao i pokazatelji njegovih karakteristika.

²⁹ Ukidanje nulte i snižene stope i povećanje naknada zasnovanih na dohotku bi, na primjer, Velikoj Britaniji povećalo neto prihode za oko 0,75 procenata BDP-a (Crawford, Keen and Smith, 2008; preuzeto sa IMF Fiscal Monitor, Nov 2010).

³⁰ IMF Fiscal Monitor, Fiscal Exit: From Strategy to Implementation, Nov. 2010

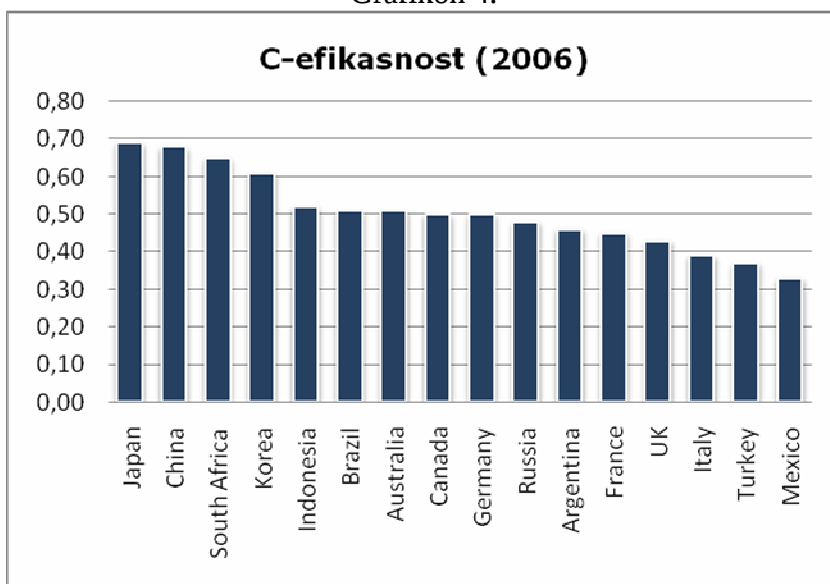
³¹ Copenhagen Economics, „Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union“, June 2007.

3.2. MJERENJE EFIKASNOSTI SISTEMA PDV-A

Pokazatelj neiskorištenog kapaciteta sistema PDV-a može se izraziti putem pokazatelja C-efikasnosti. C-efikasnost se mjeri odnosom prihoda od PDV-a i proizvoda privatne potrošnje i PDV stope³².

U uvjetima gdje je cjelokupna potrošnja oporezovana i gdje nema porezne evazije, a primjenjuje se jedinstvena stopa PDV-a, C-efikasnost bi iznosila 100%. Na osnovu ovog pokazatelja može se procijeniti za koliko bi se povećalo učešće PDV-a u privatnoj potrošnji, ukoliko bi se standardna stopa povećala 1%. C-efikasnost zemalja G-20 varira između blizu 70% i 33% (Grafikon 4).

Grafikon 4.



Izvor: IMF Fiscal Monitor, Novembar 2010

Kako bi se odredili prioriteti reformi u sistemu PDV-a, prilikom analize C-efikasnosti mogu se posmatrati dvije vrste pokazatelja, tzv. „*policy gap*“ i „*compliance gap*“. *Policy gap* odnosi se na gubitak prihoda usljed zakonskih rješenja, odnosno mjera fiskalne politike. Njegova nulta vrijednost ukazuje da se radi o sistemu sa jedinstvenom PDV stopom i bez poreznih oslobođanja. *Compliance gap* nastaje usljed porezne evazije, a njegova nulta vrijednost znači da svi obveznici uredno izmiruju svoje obaveze. Karakteristika razvijenih zemalja su manje stope porezne evazije, ali se u PDV sistemima u većoj mjeri primjenjuju porezna oslobođanja i nulte stope, nego što je to slučaj kod zemalja u razvoju.

Pogoršanju C-efikasnosti doprinosi „skretanje“ potrošnje prema robama i uslugama sa nižim stopama PDV-a, kao i rast porezne evazije. Detaljnije ispitivanje uzroka porezne evazije otkriva da je C-efikasnost u negativnoj korelaciji sa ukupnim poreznim opterećenjem u privredi. C-efikasnost je veća kod nižih standardnih stopa PDV-a i duže implementacije sistema PDV-a (Agha i Haughton, 1996). U nešto skorijoj studiji, De Mello (2009) koristi podatke 42 zemlje (uglavnom članica OECD-a) za 2003. godinu, te potvrđuje rast C-efikasnosti sa padom standardne stope PDV-

³² Više o metodologiji izračuna C-efikasnosti: Antić D., „Efikasnost naplate PDV-a u BiH“, OMA Bilten br. 23, juni 2007., str. 2-9., www.oma.uino.gov.ba

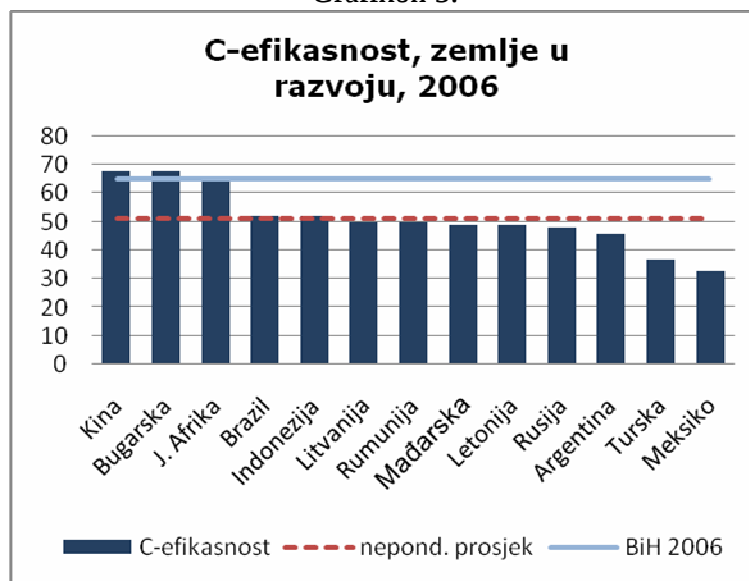
a, a takođe naglašava pozitivnu korelaciju ovog indikatora i efikasnosti porezne administracije i vlade, kao i kvaliteta zakonske regulative.³³

Analize MMF-a pokazuju da su promjene u naplati poreza više izražene nego promjene odgovarajuće porezne osnovice.³⁴ Važan faktor koji utječe na promjene C-efikasnosti tokom privrednog ciklusa je porezna evazija, obzirom da je veća vjerovatnoća da će kompanije i domaćinstva izbjegavati plaćanje poreza u nepovoljnim finansijskim i kreditnim uvjetima. Sa druge strane, struktura potrošnje se značajno mijenja tokom privrednog ciklusa. Tokom recesije povećava se udio osnovnih dobara i usluga u ukupnoj potrošnji, što može imati značajne efekte na ubiranje prihoda, s obzirom da su ova dobra i usluge često oporezovane po nižim ili nultim stopama. Značaj promjene strukture potrošnje ilustrirana je na primjeru Islanda u periodu 2007-2008. Standardna stopa PDV-a iznosila je 24,5%, s tim da su neka dobra i usluge bili oporezovani po stopama od 0% do 7%. Udio potrošnje dobara i usluga oporezovanih po nižim stopama porastao je u ovom periodu za skoro 7 procentnih poena, dok je udio proizvoda oporezovanih standardnom stopom opao za oko 3,5 p.p. Kao rezultat toga, prihodi od PDV-a su opali, iako je ukupna potrošnja zabilježila rast za preko 5%.

3.3. EFIKASNOST POREZNOG SISTEMA U BiH

Iz Grafikona br. 5 i 6 vidimo da je koeficijent C-efikasnosti za Bosnu i Hercegovinu poprilično visok u poređenju sa zemljama u razvoju, ali i sa razvijenim zemljama. Osnovni razlozi toga su jedinstvena stopa PDV-a i niska skala oslobađanja, tako da kod nas nema puno prostora za jačanje efikasnosti sistema PDV-a putem zatvaranja *policy gap*-a.³⁵ Jedinstvena stopa oporezivanja, sa druge strane doprinosi manjem prostoru za porezne prevare, odnosno manjem *compliance gap*-u u BiH.

Grafikon 5.



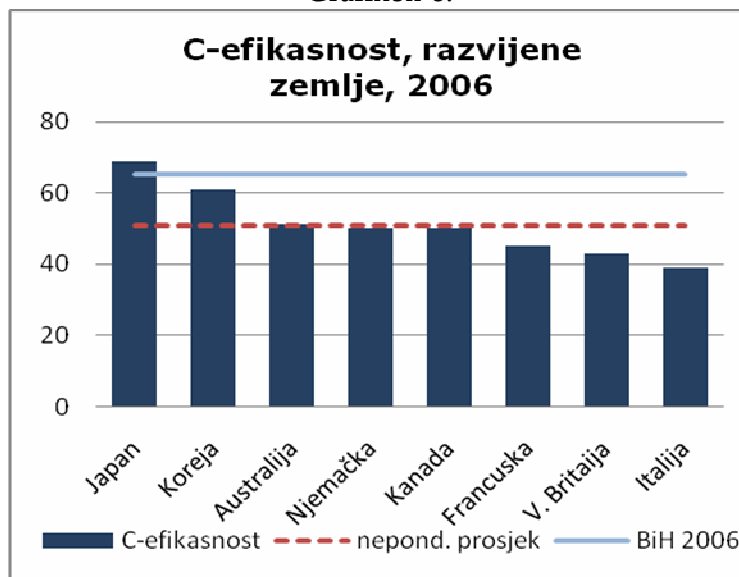
Izvor: IMF Fiscal Monitor, Novembar 2010. i vlastita kalkulacija za BiH

³³ Sancak, Velloso and Xing, "Tax Revenue Response to the Business Cycle", IMF Working Paper, March 2010

³⁴ "Tax Revenue Response to the Business Cycle", Ibid.

³⁵ U uvjetima jedinstvene PDV stope, neki od načina utjecaja na *policy gap* bili bi npr. izmjena praga za registraciju i sl.

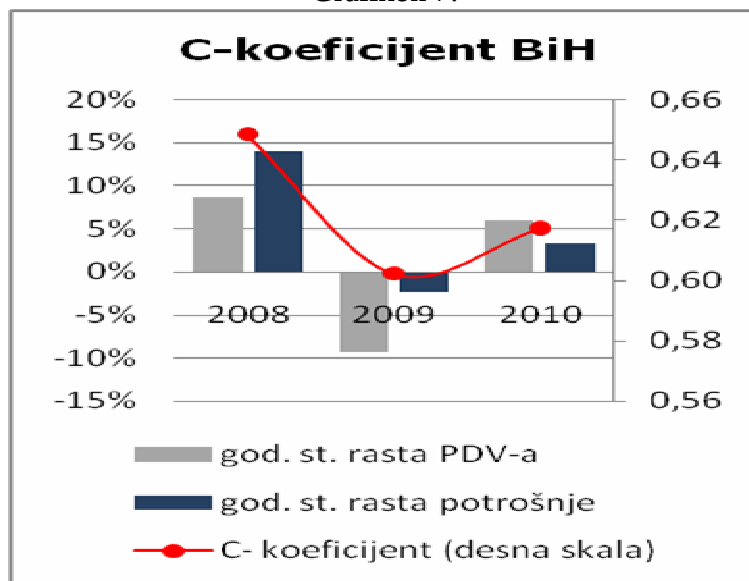
Grafikon 6.



Izvor: IMF Fiscal Monitor, Novembar 2010. i vlastita kalkulacija, za BiH

Procjenjuje se da je C-koeficijent Bosne i Hercegovine za 2010. godinu iznosio 61,7%.³⁶ Za potrebe izračuna ovog koeficijenta korištena je ukupna potrošnja (vladina i privatna), obzirom da su sve isporuke dobara i usluga prema vladinom sektoru oporezovane.³⁷

Grafikon 7.



Izvor: UIO i DEP

³⁶ U kalkulaciji su korištene projekcije potrošnje od strane Direkcije za ekonomsko planiranje BiH, budući da u vrijeme izrade ovog dokumenta nisu dostupni zvanični podaci. S obzirom na metodološki pristup koji je ranije primijenjen u slučaju BiH potrebno je napomenuti da od 2009.g. postoje i oslobođanja plaćanja PDV-a u slučaju financiranja nabavki dobara i usluga iz IPA fondova EU unutar BiH. Za procjenu udjela oslobođenog prometa u okviru trošenja IPA fondova u BiH potrebna je analitička evidencija trošenja sredstava IPA fondova u BiH. Zbog ograničenog povlačenja IPA fondova (primjena samo dvije komponente) pretpostavka je da taj udio ne utječe u značajnoj mjeri na izračun C-koeficijenta.

³⁷ Prema kalkulaciji koja uzima u obzir samo privatnu potrošnju C-koeficijent bi iznosio čak 77,9%.

Iz Grafikona 7. može se vidjeti dinamika C-koeficijenta BiH u posljednjih nekoliko godina. U 2009. godini zabilježen je pad ovog pokazatelja, dok je od 2010. godine ovaj pokazatelj ponovo na uzlaznoj putanji³⁸, što je u skladu sa nalazima pomenute analize MMF-a, da su promjene naplate PDV-a uglavnom izraženije od promjene porezne osnovice, u ovom slučaju potrošnje. U 2009. godini, u kojoj je zabilježen pad ekonomske aktivnosti, prihodi od PDV-a su pali po višoj stopi od stope pada potrošnje. Prema procjenama DEP-a, potrošnja u 2010. godini nije pratila rast prihoda od PDV-a što, s obzirom da nije bilo zakonskih izmjena, može ukazivati na smanjenje porezne evazije u godini pozitivnog ekonomskog rasta.

3.4. IMPLICITNA STOPA OPOREZIVANJA

Pored C-koeficijenta za analizu karakteristika poreznog sistema računa koriste se i implicitne porezne stope (*implicit tax rate* - ITR). One se *de facto* računaju na osnovu istih ulaznih podataka, ali na različit način. Implicitna porezna stopa pokazuje prosječno efektivno porezno opterećenje različitih vrsta prihoda. Izračunava se na temelju omjera poreznih prihoda i potencijalne porezne osnove. ITR na potrošnju definirana je kao odnos svih poreza na potrošnju i krajnje privatne potrošnje na određenoj ekonomskoj teritoriji. PDV komponenta ITR na potrošnju je predstavljena odnosom prihoda od PDV-a i privatne potrošnje. **C-koeficijent je, znači, količnik ovog pokazatelja i standardne PDV stope.** Drugi pokazatelj, koji se računa **razlikom standardne stope PDV-a i PDV komponente ITR na potrošnju, je pokazatelj snižene stope i baze PDV-a.** Ovaj pokazatelj ima cilj da ustanovi karakteristike PDV sistema, odnosno da utvrdi koliko sistem razlikuje PDV osnovicu i privatnu potrošnju, te ulogu sniženih PDV stopa. Visoka vrijednost ovog indikatora ukazuje na to da je značajan dio privatne potrošnje oporezivan po nižoj stopi od standardne ili općenito izuzet od oporezivanja. Drugi razlozi koji doprinose visokoj vrijednosti ovog pokazatelja su visok prag oporezivanja, visok nivo sive ekonomije i sl. PDV komponenta ITR na potrošnju iznosila je oko 10,5% u 2010. godini, te je pokazatelj snižene stope i baze PDV-a iznosio oko 6,5%, što je blizu prosjeka EU.³⁹

3.5. FAKTORI EFIKASNOSTI SISTEMA PDV-A

Na efikasnost sistema PDV-a u BiH u prihodovnom smislu djelovali sljedeći faktori (Tabela 6):

- sistemski (ograničena oslobađanja i postojanje jedinstvene stope PDV-a);
- organizacioni (centralizovano ustrojstvo UIO);
- mikroekonomski (relativno dobar stepen poštivanja propisa od strane obveznika);
- makroekonomski (velika ovisnost zemlje o uvozu, što uz efikasnu carinsku administraciju osigurava naplatu većeg dijela PDV-a na granici).

U posljednje dvije godine od izbijanja ekonomske krize prihodi od PDV-a su ugroženi po nekoliko osnova:

- početkom 2009.g. primjenjuju se oslobađanja na nabavku dobara i usluga u okviru IPA projekata;
- omjer povrata PDV-a u odnosu na bruto naplaćene prihode od PDV-a konstantno rastu, a u strukturi povrata rastu povrati međunarodnim organizacijama i projektima;

³⁸ U slučaju da su u 2010.g. bili isplaćeni povrati PDV-a koji su preneseni u 2011.g. C-koeficijent BiH bi bio manji za 0,01.

³⁹ Ukoliko bi uzeli u obzir samo privatnu potrošnju, PDV komponenta ITR na potrošnju iznosila bi 13,24%, a pokazatelj snižene stope i baze PDV-a svega 3,76%.

- od izbijanja globalne ekonomske krize primjetan je konstantan rast dugova po osnovu prijavljenog, a neplaćenog PDV-a, mada se mora naglasiti da je iznos dugova mjeren udjelom u BDP u odnosu na nivo PDV duga u EU minoran (u 2010. dugovi po osnovu PDV-a predstavljaju 0,18% BDP).

Tabela 6: Faktori efikasnosti PDV i pravci djelovanja na prihode od PDV-a (evaluacija autora)

Faktor efikasnosti	BiH, 2010	BiH – efekat na prihode u 2010	EU-27, 2010	EU-27 – efekat na prihode u 2010
visina standardne stope	17% (relativno niska)	↓	20,37% (relativno visoka)	↑
oslobađanja	vrlo ograničena IPA	↑ ↓	ograničena	↑
diferencirane stope	nema	↑	široka skala	↓
oblik PDV-a	potrošni oblik PDV-a	neutralan	potrošni oblik PDV-a	neutralan
prag za registraciju	EUR 25,564 (relativno visok *)	↓	EUR 23,870 (relativno visok)	↓
administriranje PDV (uvoz i zemlja)	jedinstvena institucija	↑	podijeljeno na carinsku i poreznu administraciju	↓
poštivanje propisa (visina dugova i porezna evazija)	srednja (postepen rast dugova, rast broja obveznika)	↑	visoka porezna evazija ⁴⁰	↓
redovito izvršenje povrata PDV-a	djelimično derogirano prenosom dijela povrata u 2010.g..	↑	da (anketa MMF-a, 2005) ⁴¹	neutralan
otvorenost ekonomije(**)	visoka – 42%	↑	niska – 20,36% ⁴²	↓

*) preko USD 20,000 – mjerilo OECD

**) vlastiti izračun na bazi kriterija otvorenosti (*openess*) = (uvoz + izvoz) / (BDP * 2)

⁴⁰ Porezna evazija u sistemu PDV-a u EU u 2004.g. procjenjuje se na 2-2,5% BDP (više: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee concerning the need to develop a co-ordinated strategy to improve the fight against fiscal fraud*, COM(2006)254 final, Brussels, 31.5.2006.).

⁴¹ Harrison G., Krelove R., „VAT Refunds: A Review of Country Experience“, IMF, WP/05/218, November 2005;

⁴² Transakcije prometa između članica se ne smatraju klasičnim uvozom/izvozom. Izvor podataka za kalkulaciju za EU-15: podaci EUROSTAT-a o vanjskoj razmjeni i BDP, <http://eurostat.ec.europa.eu/>

IV. PRETPOSTAVKE ZA UVOĐENJE DIFERENCIRANIH STOPA U BIH

4.1. PRAVNE PRETPOSTAVKE

Pravni aspekt uvođenja diferencirane stope PDV-a podrazumijeva sljedeće:

- izmjenu Zakona o PDV-u
- izmjenu podzakonskih akata
- izradu dodatnih uputstava i instrukcija.

Smatra se da je pravni aspekt zaokružen usvajanjem podzakonskih akata, uputstava i instrukcija. Prema procjenama Sektora za poreze UIO (procjene su dane u Prilogu 2., t.1. ove Studije) ukupan proces izmjene legislative u sferi PDV-a unutar UIO trajao bi 10 mjeseci. Na izmjenu Zakona, prema procjeni Sektora, trebalo bi odvojiti 6 mjeseci, jer bi to ujedno bila prilika da se dograde i ostale nužne izmjene⁴³. Za izradu izmjena Pravilnika o primjeni Zakona o PDV-u Sektor za poreze procjenjuje da je potrebno 2 mjeseca, kao i za izradu ostalih podzakonskih akata.

Pored aktivnosti u UIO pravni aspekt izmjena zakona iz područja PDV-a zahtijeva sprovođenje složene i specifične procedure donošenja i izmjena zakona iz sfere indirektnih poreza, koja je propisana čl. 20 Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja. Nakon razmatranja nacrt izmjena Zakona Upravni odbor dostavlja nacrt izmjena odborima za budžet i financije entitetskih skupština/parlamentata. Nakon što razmotri mišljenje odborâ Upravni odbor nacrt Zakona dostavlja Vijeću ministara. Poslije usvajanja nacrt Zakona Vijeće ministara ga dostavlja Parlamentu BiH na usvajanje. U Tabeli 7 je prikazana dinamika usvajanja legislative iz sfere PDV-a sa procjenom minimalnog vremena za svaku pojedinu instituciju u pomenutim fazama izmjene zakona.

Tabela 7: Dinamika izmjene PDV legislative (procjene: Sektor za poreze UIO i autor)

mjesec	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
izrada izmjena Zakona o PDV																		
procedure pred UO UIO (usvajanje izmjena zakona i pravilnika)																		
pribavljanje mišljenja entitetskih skupštinskih odbora																		
procedura pred Vijećem ministara																		
redovita procedura u Parlamentu BiH																		
izrada izmjena Pravilnika o primjeni Zakona o PDV																		
izrada uputstava i instrukcija																		

⁴³ Npr. čl. 15 Zakona u vezi sa oporezivanjem usluga, u skladu sa izmjenama Direktive 2006/112 koje su na snazi od 1.1.2010.

Prikazani dinamički plan predviđa da će Upravnom odboru UIO trebati samo jedna sjednica da usvoji nacrt izmjena Zakona (tj. da će ga usvojiti u tekstu kojeg dostavi UIO), odnosno još jedna dodatna za razmatranje mišljenja odborâ za budžet i financije entitetskih skupština/parlamenta. Isto tako, za razmatranje nacrta u odborima predviđen je jedan mjesec, a u Vijeću ministara dva mjeseca. Za proceduru pred Parlamentom BiH, koja uključuje i razmatranje od strane odborâ za budžet i financije oba doma, ostavljen je rok od tri mjeseca. Nakon usvajanja Zakona potrebno je još dva mjeseca da UIO pripremi izmjene Pravilnika o primjeni Zakona o PDV-u, te još dodatna dva mjeseca da UO UIO usvoji izmjene Pravilnika.

Sveukupno, minimalno vrijeme za izradu i usvajanja seta potrebnih propisa iznosi 18 mjeseci. Ovaj rok podrazumijeva punu angažiranost svih institucija – UIO, Upravnog odbora, odborâ za budžet i financije entitetskih skupština/parlamenta, Vijeća ministara, odborâ za budžet i financije Parlamenta BiH i samih parlamentaraca.

4.2. OPERATIVNE PRETPOSTAVKE

Prema procjenama Sektora za poreze UIO (procjene su dane u Prilogu 2. t. 2. ove Studije) potrebno je izvršiti i određene operativne pripreme za uvođenje snižene stope PDV-a. Operativne pripreme uključivale bi sljedeće aktivnosti:

- obuku zaposlenih u Sektoru za poreze, što bi podrazumijevalo organizaciju stručnih seminara i radionica;
- obuku grupacije obveznika koja bi trebala da primjenjuje sniženu stopu;
- sprovođenje medijske kampanje, koja bi uključivala oglašavanje UIO na televiziji, radiju i u printanim medijima.

Sektor procjenjuje da je potrebno 12 mjeseci za izvršenje navedenih operativnih aktivnosti nakon što se usvoji Zakon o PDV-u.

Tabela 8: Dinamika operativnih priprema UIO (procjene: Sektor za poreze UIO i autor)

mjesec	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
redovita procedura u Parlamentu BiH															
Operativne pripreme UIO															

Imajući u vidu dinamiku donošenja izmjena Zakona o PDV-u, koja je prikazana u Tabeli 7, izvršavanje operativnih priprema u vremenu od 12 mjeseci od donošenja izmjena Zakona u Parlamentu BiH (14. mjesec od početka aktivnosti na izmjeni legislative) produžava vrijeme ukupnog prilagođavanja UIO na 26 mjeseci, odnosno na više od 2 godine od iniciranja izmjena Zakona o PDV-u (Tabela 8).

4.2.1. IT pretpostavke

Uvođenje diferencirane stope PDV-a predstavlja kompleksan IT zahtjev. U načelu, uvođenje novog informacionog sistema, modula ili složenije aplikacije, ukoliko je rezultat vlastite izrade, od projekta do eksploatacije, zahtijeva izvršavanje standardnog seta aktivnosti koji uključuje:

- projektiranje potrebnih izmjena baze podataka, upita, izvještaja i obrazaca
- izradu programskih definicija
- programiranje
- testiranje
- dokumentiranje izmjena, procedura, izvještaja
- pisanje instrukcija i izvođenje obuke unutar institucije.

Prilagođavanje postojećih IT sistema i modula je još složenije jer zahtijeva i konverziju postojećih struktura baze podataka, kako bi se postojeći podaci mogli koristiti zajedno sa podacima kreiranim po novoj strukturi podataka. Korištenje dugih vremenskih serija podataka o obveznicima, njihovim obavezama i uplatama, je osnov kontrole i revizije od strane UIO. Zadatak IT Sektora je da osigura dostupnost podataka o historijatu obveznika, *on-line* ili preko izvještaja, najmanje pet godina unatrag, u skladu sa zakonskim odredbama. S obzirom na naknadna prilagođavanja strukture baze zbog diferenciranih stopa PDV-a potrebno je izvršiti konverziju postojećih baza podataka i njihovo usklađivanje sa novom strukturom.

Drugi veliki zadatak razvojnog tima jeste usklađivanje ALICE modula u svim njegovim komponentama koje zajedno doprinose funkcionalnosti sistema PDV-a. Nije dovoljno kreirati novi obrazac prijave PDV-a za dvije stope PDV-a, koja će biti izvor podataka za kontrole i izračun koeficijenata raspodjele, već i uvezati analitičku evidenciju obveznika sa aplikacijama koje su nužne za efikasnost kontrole naplate PDV-a, za suzbijanje porezne evazije i utaja, za prinudnu naplatu i dr.

Tabela 9: Pregled IT i drugih pretpostavki

Pretpostavke	Aktivnosti	Napomene
Kadrovske	Oformiti razvojni tim	Potrebna su posebna znanja, vještine i tehnike projektiranja
	Zaposliti dodatne informatičare	Procedure zapošljavanja su duge i složene (izmjena Pravilnika o sistematizaciji?)
Materijalno-tehničke	Prostor i oprema za rad razvojnog tima	
IT pretpostavke	Nabavka licenci za <i>software</i> koji je potreban za razvoj aplikacije;	Duge procedure javnih nabavki
	Dodatni <i>hardware</i>	
	Dodatna infrastruktura u UIO	
Financijske	Dodatni operativni i kapitalni izdaci	Unaprijed planirati u budžetu, osigurati odobrenje UO UIO

Prema procjenama IT Sektora UIO⁴⁴ potrebno je osigurati dodatne ljudske resurse u sklopu razvojnog tima čiji bi projektni zadatak trebao biti prilagođavanje postojećeg modula ALICE. S obzirom na složenost projektnog zadatka članovi razvojnog tima bi trebali biti zaposlenici koji posjeduju potrebna znanja i vještine, te potrebno iskustvo u sličnim operacijama. Imajući u vidu postojeću kadrovsku popunjenost IT Sektora izdvajanje većeg broja zaposlenih u razvojni tim bi

⁴⁴ Pogledati u prilogima mišljenje IT sektora (Prilog 1 ove studije)

zahtijevalo zapošljavanje dodatnih informatičara koji bi preuzeli redovite zadatke osoblja koje bi bilo isključivo angažirano na prilagođavanju ALICE modula. Za realizaciju projektnog zadatka je potrebno je osigurati i odgovarajuće materijalno-tehničke pretpostavke za rad navedenog tima, što može uključiti i dodatne troškove na teret budžeta UIO (Tabela 9).

Okvir 3: Dinamički plan izmjena modula ALICE

Grubi dinamički plan sprovođenja izmjena u IT modulu ALICE podrazumijeva godinu i pol vremena potrebnog za uspostavu funkcionalnog sistema PDV-a sa dvije diferencirane stope:

Faza	Potrebno vrijeme
prilagođavanje ALICE modula	6 mjeseci
prilagođavanje ostalih komponentni sistema (analiza rizika, kontrole, prinudna naplata, i dr.).	12 mjeseci

Detaljniji plan aktivnosti u okviru prve faze je prezentiran u prilogu IT Sektora (Prilog 1).

Sprovođenje navedenih aktivnosti IT Sektora UIO je podložno određenim rizicima koji mogu usporiti ili odložiti aktivnosti na uvođenju diferenciranih stopa PDV-a. Prema IT Sektoru najznačajniji rizici su:

- neformiranje adekvatnog razvojnog tima ili kašnjenje u njegovom formiranju
- propusti u fazi definiranja korisničkog zahtjeva
- osiguranje materijalnih, tehničkih i IT pretpostavki za rad tima i izvršavanje projekta.

4.2.2. Ljudski i materijalno-tehnički resursi

Uvođenje diferencirane PDV-e stope zahtijeva i dodatni angažman porezne administracije. U slučaju BiH Sektor za poreze UIO procjenjuje da bi bilo potrebno zaposliti dodatnih 110 službenika (vid. Prilog 2, t.3. ove Studije). Pregled potreba za novim službenicima je dan u Tabeli 10. Slično IT sektoru zapošljavanje dodatnih službenika u Sektoru za poreze zahtijeva prethodno odobrenje izmjena Pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta UIO, osiguranje dodatnih sredstava u budžetu UIO i sprovođenje složene procedure javnog konkursa za izbor državnih službenika.

Tabela 10: Pregled novouposlenih u Sektoru za poreze

Odsjek	Broj zaposl.	Obrazloženje
Odsjek za kontrolu i reviziju	60	Kontrole su složenije i sveobuhvatnije, zahtijevaju više vremena za obavljanje
Odsjek za kontrolu velikih obveznika		
Odsjek za pružanje usluga obveznicima	10	Povećan obim posla na davanju pismenih i usmenih (call centar) informacija obveznicima
Odsjek za obradu prijava PDV-a	40	Povećan obim posla zbog složenije PDV prijave

Povećanje broja zaposlenih bazira se na procjeni povećanja vremena potrebnog za kontrolu obveznika koji primjenjuju dvije stope PDV-a u odnosu na sadašnje stanje sa jednom stopom. Drugi

faktor jeste povećanje složenosti administriranja PDV-om, što se odnosi na povećanu komunikaciju sa obveznicima, povećanje radnog napora kod unosa podataka sa PDV-e prijave, koja će, prema prijedlogu (vid. Prilog 2 ove Studije) imati devet polja više u odnosu na sadašnju PDV prijavu. Ta polja se odnose na razdvajanje podataka o nabavkama, prometu, ulaznom i izlaznom PDV-u i krajnjoj potrošnji za svaku pojedinu vrstu stopa, sniženu i višu standardnu stopu.

4.2.3. Budžetski efekti

Zapošljavanje novog osoblja u Sektoru za poreze zahtijeva i dodatne materijalno-tehničke i IT resurse u Središnjem uredu i u četiri regionalna centra. Prema procjenama Sektora za poreze (vid. Prilog 2, t. 4. ove Studije) potrebno je osigurati dodatni radni prostor za novouposlene, minimalno 550 m² uredskog prostora, i opremiti ga za rad novih službenika, što uključuje namještaj, IT opremu i automobile za terenske kontrole. U Tabeli 11 je dan pregled iznosa dodatnih troškova UIO u vezi financiranja zapošljavanja novog osoblja u Sektoru za poreze i troškova radnog mjesta svakog od njih, koji je baziran na procjenama Sektora (vid. Prilog 2, t. 5 ove Studije). Napominjemo da procjena ne uključuje potrebe Sektora za IT.

Tabela 11: Procjena minimalnih dodatnih troškova Sektora za poreze UIO

Br.	Vrsta rashoda	Ekonomski kod	Budžet
I	TEKUĆI IZDACI		2,640,000.00
1	Plate zaposlenih	611100	2,640,000.00
2	Naknade troškova zaposlenih	611200	
II	KAPITALNI IZDACI		564,000.00
1	Nabavka građevina	821200	
2	Nabavka opreme	821300	
2.1.	Namještaj		44,000.00
2.2.	Kompjuterska oprema		120,000.00
2.3.	Motorna vozila		400,000.00
III	U K U P N O (I+II)		3,204,000.00

Projekcije troškova plata i naknada novouposlenih su **minimalne**, budući da polaze od osnovne plate najnižeg ranga službenika sa visokom spremom. Pored toga, one ne uključuju dodatke za ovlaštenja inspektora, minuli rad, regres i ostale oporezive naknade. Gore navedeni kapitalni izdaci **ne uključuju** troškove pribavljanja dodatnog radnog prostora i njegovog opremanja, što prethodno poretpostavlja i sprovođenje procedura javnih nabavki.

Budžetske implikacije u vezi sa uvođenjem diferencirane stope PDV mogu se posmatrati i dinamički. U fiskalnoj godini koja prethodi uvođenju snižene stope nužno je osigurati financijska sredstva za pribavljanje i opremanje prostora, nabavku dijela kapitalnih dobara, te za troškove obuke službenika (materijalne, putne troškove) i troškove medijske kampanje. Ta ulaganja mogu se smatrati jednokratnim ulaganjem. Nakon implementacije diferencirane stope biće nužno osigurati redovita sredstva za plate novouposlenih službenika i tekuće troškove (troškove redovitog održavanja, komunalija, zagrijavanja, nabavke materijala i usluga, telefonskih troškova, izdataka za gorivo, registracije i tekuće održavanje vozila...), kao i za nabavku ostatka kapitalnih dobara.

4.2.4. Prilagođavanje sistema raspodjele

Uvođenje diferenciranih stopa PDV-a podrazumijeva i određene izmjene u regulativi i tehničkom obračunu krajnje potrošnje. Krajnja potrošnja, iskazana u prijavama PDV-a za svaki entitet i Brčko Distrikt, predstavlja osnov raspodjele indirektnih poreza u BiH, a nakon intervencije Visokog predstavnika 2007.g., kada je koeficijent za Brčko Distrikt fiksiran na 3,55%, osnov za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza između entiteta. Krajnja potrošnja predstavlja osnovicu za obračun PDV-a na koji obveznik nema pravo povrata. U prijavama PDV-a se zasebno iskazuje krajnja potrošnja za svaki entitet i Distrikt, a *de facto* to je **iznos PDV-a**. Matematički gledano kod obračuna koeficijenata u uvjetima primjene jedne stope PDV-a relativni odnosi između entiteta ostaju isti bez obzira da li poredili krajnju potrošnju (neoporezivu osnovicu) ili PDV na koji obveznik nema pravo povrata. Međutim, ukoliko se uvede dodatna stopa PDV-a u poljima će se naći mix PDV-a iz krajnje potrošnje po sniženoj i višoj stopi i neće biti moguće unatrag izračunati stvarnu krajnju potrošnju (osnovicu). Stoga je nužno uvesti dodatna polja za sniženu stopu za svaki entitet i Distrikt. Uostalom to nalažu i odredbe Zakona o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda („Službeni glasnik BiH” br. 55/04, 34/07 i 49/09) u čl. 13b.

- (1) *Udjeli entitetâ u preostalom iznosu entitetâ izračunavaju se kao preostali iznos pomnožen određenim koeficijentom (u daljem tekstu: koeficijent doznačavanja entitetâ).*
- (2) *Koeficijent doznačavanja entitetâ utvrđuje se kao odnos suma krajnje potrošnje prikazane u prijavama poreza na dodatnu vrijednost za robu i usluge na teritoriji datog korisnika prihoda i suma krajnje potrošnje prikazane u prijavama poreza na dodatnu vrijednost na teritoriji Bosne i Hercegovine, koje su unesene u evidenciju Uprave za isti period. Informacija o krajnjoj potrošnji unosi se u evidenciju Uprave na osnovu prijave poreza za koji obveznik nema pravo povrata, **posebno za svaku stopu poreza na dodatnu vrijednost.***

Matematički prikaz novog izračuna koeficijenata krajnje potrošnje je dan u Okviru 4.

Primjena gore navedene odredbe zahtijeva i izmjenu Pravilnika o izračunu koeficijenata doznačavanja entitetima (Službeni glasnik BiH” br. 62/08), u članovima u kojima se propisuje metodologija izračuna koeficijenata na temelju podataka o krajnjoj potrošnji iz PDV prijave.

Pored toga, UIO treba da izmijeni prijavu PDV-a i doda nova polja, te da adekvatne izmjene napravi u IT sistemu i u izvještajima koje UIO dostavlja Upravnom odboru.

Konačno, obveznici će morati prilagoditi svoje evidencije (knjige izlaznih faktura) u kojima će osigurati i dodatna 3 polja za krajnju potrošnju za promet u krajnjoj potrošnji po sniženoj stopi, a koja će im poslužiti kao osnova za popunjavanje PDV-e prijave, a inspektorima UIO kao podloga za kontrolu tačnosti podataka o krajnjoj potrošnji iskazanoj na PDV-e prijavi.

Okvir 4: Obračun koeficijenata raspodjele indirektnih poreza

Obračun raspodjele indirektnih poreza u uvjetima primjene jedne stope PDV-a prikazali smo na sljedećem jednostavnom primjeru:

sistem obračuna koeficijenata sa jednom stopom PDV-a:				
	FBiH	RS	BD	ukupno
iznos PDV-a, 17%	896	455	50	1,400
koeficijenti	63.98%	32.47%	3.55%	
osnovica	5,269	2,674	292	8,235

U primjeru je udio Distrikta fiksiran na 3,55%, u skladu sa odlukom Visokog predstavnika, dok su udjeli entiteta izračunati u skladu sa Pravilnikom o izračunu koeficijenata doznačavanja entitetima. U slučaju uvođenja dvije stope PDV-a oporeziva krajnja potrošnja će biti strukturirana. Dio oporezive potrošnje će se oporezovati po nižoj, a ostatak po višoj stopi. Realno je očekivati da će se udio oporezive potrošnje koja se oporezuje nižom stopom razlikovati u entitetima/Distriktu. U simulaciji na zbirnoj PDV prijavi (tzv. „nacionalna prijava“ za BiH) prijavljena je sljedeća „krajnja potrošnja“ (*de facto* PDV iz krajnje potrošnje) prikazano po stopama.

Podaci na PDV prijavi:	FBiH	RS	BD	ukupno
iznos PDV-a, 8%	169	107	7	283
iznos PDV-a, 23,7%	749	317	49	1,115
	918	424	56	1,397

Ukoliko bismo iz ovih podataka računali koeficijente raspodjele po postojećoj metodologiji oni u našem hipotetičkom primjeru iznosili: 65,98% za FBiH i 30,47% za RS. Stoga, postojeća metodologija za izračun koeficijenata raspodjele mora biti revidirana da uzme u obzir postojanje dvije stope PDV-a, u skladu sa odredbama čl. 13b Zakona o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda. Da bi se to postiglo potrebno je izračunati osnovicu po svakoj stopi za svakog korisnika raspodjele i na temelju ukupne osnovice (tj. oporezive krajnje potrošnje) izračunati koeficijente raspodjele:

Izračun osnovice:	FBiH	RS	BD	ukupno
osnovica za 8%	2,108	1,337	88	3,532
osnovica za 23,7%	3,161	1,337	205	4,703
ukupno	5,269	2,674	292	8,235
koeficijenti raspodjele	63.98%	32.47%	3.55%	

Primjećujemo da je ukupna oporeziva osnovica ostala ista kao i kod jedinstvene stope, tako da niti jedan korisnik nije oštećen u izračunu. Isto tako, iznos ukupno obračunatog PDV-a na oporezivu potrošnju je ostao isti, budući da je viša stopa od 23,7% izračunata u cilju ostvarenja istih prihoda kao u sistemu sa jedinstvenom stopom PDV-a.

V. POLAZIŠTE ANALIZE ZA BIH

Kako polazna lista dobara i usluga na koje bi se uvele snižene stope PDV-a nije bila poznata prije izrade studije implikacija uvođenja diferencirane stope PDV-a u BiH u analizi smo se opredijelili smo za sljedeću listu dobara:

- i. brašno
- ii. hljeb, peciva
- iii. mlijeko i osnovni mliječni proizvodi
- iv. šećer
- v. ulje, masnoće životinjskog i biljnog porijekla
- vi. meso
- vii. lijekovi
- viii. ortopedska i medicinska pomagala
- ix. umjetno gnojivo
- x. sjemeni
- xi. sredstva za zaštitu bilja
- xii. bebi hrana
- xiii. bebi oprema
- xiv. knjige, novine i periodika.

Lista stavki za analizu je ograničena na gore navedena dobra iz sljedećih razloga:

- a. Lista dobara i usluga na koje se mogu uvesti snižene stope iz Aneksa III Direktive 2006/112/EC (vid. Okvir 1) je široka i sveobuhvatna. Za pouzdanu procjenu efekata potrebni su statistički podaci o nominalnoj ili količinskoj potrošnji svih dobara / usluga iz Aneksa III u BiH na godišnjem nivou. Takvi analitički podaci nisu dostupni na web stranicama statističkih agencija;
- b. Lista odabranih dobara za analizu uključuje stavke koja su od uvođenja PDV-a **najčešće pominjane u javnosti**, od strane poslovne zajednice, sindikata ili udruženja potrošača, ili su bile predmet inicijativa o kojima je raspravljano na sjednicama Upravnog odbora UIO;
- c. Za gore pomenute stavke moguće je izvršiti procjenu potrošnje u određenom obimu na temelju statistike potrošnje, podataka iz sistema UIO i aproksimacijama na osnovu statistike nacionalnih računa i procjena međunarodnih institucija;
- d. Za polazište analize efekata uzet je prijedlog Republike Srpske da se uvede snižena stopa PDV-a od 8% na gore navedena dobra;
- e. Prilikom izračuna efekata na prihode dana je i varijanta sa sniženom stopom PDV-a od 5% i nultom stopom, što je bio zahtjev iz različitih inicijativa koje su u proteklih pet godina upućivane Upravnom odboru UIO.

VI. IMPLIKACIJE DIFERENCIRANIH STOPA U BIH

6.1. FISKALNE IMPLIKACIJE

Fiskalne implikacije uvođenja diferencirane stope PDV-a podrazumijevaju sljedeće:

- gubitak prihoda od PDV-a na dobra/usluge koje su pod povlaštenim poreznim režimom
- porast budžeta UIO usljed povećanja složenosti administriranja i kontrole obveznika.

Obje gore navedene implikacije negativno utječu na fiskalni bilans BiH: direktno – smanjujući prihode od indirektnih poreza u BiH, i indirektno – povećavajući rashode konsolidiranih budžeta BiH.

6.1.1. Metodološke napomene

Procjenu gubitaka PDV-a moguće je raditi sa makro nivoa (*top-down*), koristeći podatke statistike nacionalnih računa ili polazeći od mikro nivoa (*bottom-up*), koristeći raspoložive podatke o uvozu i prometu obveznika PDV-a. U slučaju BiH oba pomenuta modela procjena gubitaka prihoda od PDV-a ne mogu dati pouzdane zaključke iz sljedećih razloga:

- statistika nacionalnih računa, koja je dostupna u publikacijama statističkih agencija u BiH, osigurava pregled potrošnje samo po institucionalnim jedinicama (potrošnja domaćinstava, neprofitnih organizacija, vlade,..), a podaci o potrošnji po vrstama dobara nisu dostupni;
- statistika potrošnje domaćinstava daje podatake o potrošnji određenih dobara po domaćinstvu koji su prikupljeni anketiranjem domaćinstava, sa svim nedostacima koje takve ankete sa sobom nose, uključujući procjene broja stanovnika, količina, cijena i iznosa dohotka koji se izdvaja za potrošnju određenog dobra, udjela vlastite proizvodnje dobara i dr.;
- statistika iz IT sistema UIO (PDV modul ALICE) osigurava podatke o ukupnoj oporezivoj krajnjoj potrošnji iz prijava PDV-a samo po korisnicima raspodjele (entiteti, Distrikt), koju nije moguće raščlaniti na potrošnju po vrstama dobara i usluga, pa čak ni po vrsti djelatnosti, s obzirom da se privredni subjekti – obveznici PDV-a registriraju za veliki broj djelatnosti (export-import, proizvodnja, usluge, ..) i, uglavnom, nemaju jednu pretežitu djelatnost, koja bi bila filter za izračun oporezivog prometa;
- podaci o uvozu dobara iz IT sistema UIO (modul carina) osiguravaju podatke o plaćenom PDV-u na granici, što je nedovoljno za izračun gubitaka PDV-a, budući da dobra koja se uvezu najčešće kao inputi prolaze i nekoliko faza prometa do konačne prodaje gotovog proizvoda, tako da sagledavanje ukupnih gubitaka zahtijeva i uključivanje ostalih elemenata bitnih za izračun dodatne vrijednosti u svakoj fazi prometa.

Veći stepen pouzdanosti u donošenju zaključka o gubicima prihoda od PDV-a zbog uvođenja snižene stope je moguće postići ukoliko se primijene:

- „mješoviti“ pristup, koji podrazumijeva kombinaciju mikro i makro podataka
- modeli aproksimacije, koji bi se temeljili na analogiji sa strukturom potrošnje dobara u EU-27.

Na kraju, cilj primjene više modela izračuna je da se dobije **raspon potencijalnih efekata, u skali od najpesimističnijih do najoptimističnijih, kao graničnih vrijednosti unutar koji se mogu očekivati i stvarni efekti.**

6.1.2. „Mješoviti“ model

Polazišta:

- Pristup podrazumijeva izračun udjela potrošnje koja bi trebala biti u režimu snižene stope PDV-a „ukrštanjem“ podataka o krajnjoj potrošnji dobijenih iz statistike nacionalnih računa, rashodni pristup, i podataka o naplaćenom porezu na promet;
- Podaci o naplaćenom porezu na promet su korisni za izračun omjera oporezive osnovice niže stope i više stope. U vrijeme kada se primjenjivao taj oblik oporezivanja u BiH dio krajnje potrošnje je bio oporezovan povlaštenim stopama (0% i 10% u FBiH, 0% i 8%+2% u RS i Distriktu);
- Očekuje se da će se sličan asortiman dobara koji je bio pod povlaštenim poreznim tretmanom u vrijeme primjene poreza na promet naći pod povlaštenom stopom PDV-a;
- Za analizu podataka poreza na promet uzeti su podaci iz 2005.g., posljednje godine pred implementaciju PDV-a;
- Iz statistike nacionalnih računa⁴⁵ preuzeti su podaci o krajnjoj potrošnji u 2005.g.
- Pretpostavlja se da se struktura potrošnje nije značajnije promijenila. Iako se unatrag nekoliko godina povećala potrošnja oporezivih dobara i usluga (npr. mobilna telefonija, komunikacije, stambena izgradnja i dr.), što je odlika višeg životnog standarda, globalna ekonomska kriza je dovela do smanjenja dohotka i potrošnje luksuznih dobara.
- Iz statistike nacionalnih računa su uzeti podaci o udjelu javnih, socijalnih, obrazovnih i zdravstvenih usluga, te usluga financijskog posredovanja u BDP, koje su u sistemima oporezivanja porezom na promet i PDV-a najčešće oslobođena. Ovi podaci su nužni da bi se izračunao iznos potrošnje koja je bila oslobođena plaćanja poreza na promet. Ova potrošnja će se u velikom dijelu odnositi i na dobra koja bi bila pod sniženom stopom PDV-a.

Izračun:

Na temelju podataka o naplaćenom porezu na promet, primjenom odgovarajuće stope, izračunata je oporeziva osnovica. Izuzimanjem plaćenih indirektnih poreza izračunata je potencijalna oporeziva osnovica, a oduzimanjem oporezive krajnje potrošnje dobijena je potrošnja koja je bila oslobođena plaćanja poreza.

Tabela 12.1.: Izračun gubitaka prihoda po „mješovitom“ modelu

2005	Iznos (KM)
Naplaćeni porez na promet	1,811,688,655
Osnovica poreza na promet	13,845,710,703
Krajnja potrošnja (sa porezima)	15,657,399,357
Krajnja potrošnja iz nacionalnih računa	20,497,965,000
Potencijalna porezna baza	18,686,276,345
Udio oporezive krajnje potrošnje	74%

Izvor:

- podaci o naplaćenom porezu na promet u 2005: Ministarstvo finansija RS, Federalno ministarstvo financija i Porezna uprava Brčko Distrikta
- statistika nacionalnih računa: Agencija za statistiku BiH

⁴⁵ Agencija za statistiku BiH, „Nacionalni računi“, Tematski bilten 01, decembar 2010.

Podaci o poreznoj bazi poreza na promet su primjenom određenih stopa na naplaćeni porez razgraničeni na poreznu bazu dobara koja su se oporezivala po višoj stopi, poreznu bazu za oporezivanje usluga i poreznu bazu za dobra koja su se oporezivala po nižoj tarifi. Ova posljednja baza bi velikim dijelom trebala biti pod povlaštenom stopom PDV-a. U Tabeli 12.2. dane su komponente potencijalne porezne osnovice i procentualni udjeli. Na kraju je izračunat udio oslobođenih dobara.

Tabela 12.2.

	iznos (KM)	%
1 potencijalna porezna osnovica	18,686,276,345	100.00%
2 PPP viša tarifa *)	4,131,095,490	22.11%
3 PPP niža tarifa *)	5,696,556,809	30.49%
4 PPU *)	4,018,058,404	21.50%
5 porezna osnovica (2+3+4)	13,845,710,703	74.10%
6 razlika (1-5)	4,840,565,643	25.90%
7 javne, socijalne i zdravstvene usluge, usluge financijskog posredovanja	3,412,101,000	18.26%
8 oslobođena dobra i usluge (6-7)	1,428,464,643	7.64%

*) kalkulacija autora na bazi podataka o naplaćenom porezu na promet po tarifama i stopama koje su bile na snazi

U slučaju uvođenja snižene stope PDV-a u povlaštenom režimu bi bila većina potrošnje koja je sistemu poreza na promet bila oslobođena ili pod nižom stopom. U Tabeli 12.3. je izračunat udio porezne osnovice tih kategorija dobara.

Tabela 12.3.

	iznos (KM)	%
oslobođena dobra i usluge	1,428,464,643	9.35%
oporezovano po nižoj tarifi	5,696,556,809	37.30%
porezna osnovica za sniženu stopu		46.65%
ostala oporezovana dobra i usluge	8,149,153,894	53.35%
efektivna porezna osnovica	15,274,175,345	100.00%

Izračunati udjeli oslobođenih i oporezivih dobara u poreznoj osnovici odgovaraju sistemu poreza na promet, međutim, u slučaju sistema PDV-a potrebne su dalje korekcije dijela oslobođene osnovice:

- za udio prometa malih firmi koje su izvan sistema PDV-a,
- za udio vlastite proizvodnje za krajnju potrošnju i
- za udio sive ekonomije.

Ako pretpostavimo da ukupna korekcija iznosi 30% na dijelu osnovice koji je oslobođen, tada se mijenja i omjer između osnovica za sniženu i osnovice za višu stopu na **45% : 55%**. Naravno, svako povećanje postotka korekcije smanjuje udio osnovice sa nižim stopama u ukupnoj poreznoj osnovici.

Gubitak prihoda od PDV-a u odnosu na naplaćene prihode u 2010.g. u slučaju uvođenja snižene stope u visini od 8% prema ovom modelu iznosio bi cca 714 mil KM ukoliko se omjer 45% : 55%. primijeni na poreznu osnovicu neto naplaćenog PDV-a u 2010.godini.

6.1.3. Model potrošnje domaćinstava

Polazišta:

- a. Model se zasniva na podacima iz ankete o potrošnji domaćinstava u BiH koja je sprovedena 2007.g. prema metodologiji Svjetske banke. Noviji podaci nisu dostupni, jer se ankete tog tipa u pravilu rade svake četiri godine⁴⁶;
- b. S obzirom da nije bilo moguće pronaći izvještaj o potrošnji u FBIH iz pomenutog projekta, a cjeloviti izvještaj za BiH se fokusirao uglavnom na prag siromaštva⁴⁷, podaci za analizu su preuzeti iz godišnjeg izvještaja Republičkog zavoda za statistiku RS za 2010.godinu⁴⁸;
- c. Pretpostavlja se da struktura potrošnje u RS odgovara strukturi potrošnje u BiH, imajući u vidu da je anketa sprovedena u RS posebno tretirala potrošnju domaćinstava iz urbanih i ruralnih područja;
- d. Pretpostavlja se da nije došlo do značajnijeg pomjeranja strukture potrošnje domaćinstava od 2007.g. do danas;
- e. Za potrebe analize broj stanovnika u BiH je procijenjen na 3,9 miliona;
- f. Iz ankete sprovedene u RS preuzeta je procjena o prosječnom broju članova po domaćinstvu (3,1 član);
- g. Anketom potrošnje domaćinstava predloženi su podaci o nominalnoj i količinskoj potrošnji stanovništva RS;
- h. Podaci o nominalnoj potrošnji odražavaju cijene iz 2007.g., te ih je potrebno indeksirati rastom maloprodajnih cijena u periodu do 2010.godina.
- i. Podaci o količinskoj potrošnji, s obzirom da su kategorije izdataka široko definirane (npr. „hljeb i žitarice“) sa različitom cjenovnom strukturom i ponderima svakog od artikala, nisu u velikoj mjeri upotrebljivi, no, mogu **poslužiti kao orijentiri stepena pouzdanosti izračuna efekata po ostalim modelima** (vidi Okvir 5);
- j. Procjena udjela vlastite (neoporezive) proizvodnje dobara u potrošnji je preuzeta od Republičkog zavoda za statistiku RS.

Izračun:

Kod izračuna uzeta je potrošnja domaćinstava za pet kategorija izdataka. Izdaci su preračunati za cijelu BiH, te su korigirani rastom cijena na malo do 2010.g. Određeni dio potrošnje domaćinstva mogu nabaviti kod osoba koje nisu obveznici PDV-a. U izračunu udio takve potrošnje je procijenjen na 10%. Kod izdataka za zdravstvo, pretpostavka je da se 90% izdataka odnosi na lijekove, a ostatak na plaćanje zdravstvenih usluga.

Nakon umanjenja izdataka za 10% izračunat je PDV-e sadržan u plaćenim izdacima za potrošnju, te je izračunat iznos koji bi mogao biti naplaćen u slučaju uvođenja stope od 8%. Isto tako, dati su gubici i u slučaju uvođenja stope od 5%. Gubitak u slučaju uvođenja nulte stope bi iznosio 572 mil KM.

⁴⁶ Prema informacijama iz pisanih medija nedavno od strane Svjetske banke je pokrenut Projekt anketiranja domaćinstava 2011.

⁴⁷ Više: Agencija za statistiku BiH, „Anketa o potrošnji domaćinstava – siromaštvo i uslovi života“, APD 2007.

⁴⁸ Iako je riječ o godišnjem izvještaju za 2010.g., poglavlje o potrošnji domaćinstava u RS se odnosi na anketu sprovedenu u 2007.godini. Više: Republički zavod za statistiku Republike Srpske, „Statistički godišnjak Republike Srpske – 2010“, str.106-117.

Tabela 13.1.: Izračun gubitaka prihoda po modelu potrošnje domaćinstava

artikli	mjesečna potrošnja po domaćinstvu u RS *) (KM)	ukupno potrošnja za BiH	korekcija za inflaciju (2007-2010) **)	oporeziva potrošnja	PDV 17%	PDV 8%	gubitak BiH
			10.86%				
hljeb i žitarice	59	888,899,035	985,433,471	886,890,124	128,864,377	60,642,060	68,222,317
mlijeko, sir, jaja	66	999,503,537	1,108,049,621	997,244,659	144,898,797	68,187,669	76,711,128
ulja i masnoće	19	278,994,212	309,292,984	278,363,685	40,446,006	19,033,414	21,412,591
šećer, med, konditorski proizvodi	53	795,750,482	882,168,985	793,952,086	115,360,560	54,287,322	61,073,237
zdravstvo	65	982,499,035	1,089,198,431	980,278,588	142,433,641	67,027,596	75,406,045
Ukupno	262	3,945,646,302	4,374,143,491	3,936,729,142	572,003,380	269,178,061	302,825,319

*) Izvor za podatke o mjesečnoj potrošnji domaćinstava: Republički zavod za statistiku RS, „Statistički godišnjak za 2010“

**) Podaci o CPI: Centralna banka BiH

Okvir 5: Procjena efekata na temelju prosječne količine (procjena cijene: autor)									
Br. stanovnika BiH									3,900,000
artikli	JM	prosječna potrošnja po stanoviku	jedinična cijena	vrijednost	oporezivo	osnovica	PDV	PDV	gubitak PDV-a u BiH
					83.42%		17.00%	8%	
proizvodi od žitarica									56,523,724
hljeb	kg	56.000	1.86	104.00	86.76	74.15	12.61	5.93	26,027,040
brašno	kg	81.240	1.50	121.86	101.66	86.89	14.77	6.95	30,496,684
ulja i masnoće									30,166,591
jestiva ulja	l	21.700	3.10	67.27	56.12	47.96	8.15	3.84	16,834,990
ostale životinjske masti	kg	2.870	3.30	9.47	7.90	6.75	1.15	0.54	2,370,212
mlijeko									25,229,712
svježe mlijeko	l	72.010	1.40	100.81	84.10	71.88	12.22	5.75	25,229,712
šećer, konditorski proizvodi									14,580,148
šećer	kg	29.130	2.00	58.26	48.60	41.54	7.06	3.32	14,580,148

Izvor podataka o količinskoj potrošnji po stanovniku: Republički zavod za statistiku RS, „Statistički godišnjak za 2010“

Tabela 13.2.:

artikli	PDV	PDV	gubitak BiH
	17%	5%	
hljeb i žitarice	128,864,377	37,901,287	90,963,090
mlijeko, sir, jaja	144,898,797	42,617,293	102,281,503
ulja i masnoće	40,446,006	11,895,884	28,550,122
šećer, med, konditorski proizvodi	115,360,560	33,929,576	81,430,983
zdravstvo *)	142,433,641	41,892,247	100,541,394
Ukupno	572,003,380	168,236,288	403,767,091

Premda se može staviti primjedba na pouzdanost statistike potrošnje domaćinstava za svrhu izračuna efekata uvođenja snižene stope, **podaci o odabranih pet kategorija izdataka mogu ukazati na obim gubitaka prihoda i obim „sive zone“**, koja je poticaj za utaju poreza. Izračunati gubici su manji nego što bi bili stvarni gubici na navedenim kategorijama izdataka budući da je uzeta samo potrošnja domaćinstava. Za cjelovitu analizu bilo bi nužno dodati izdatke za vlastitu potrošnju za ishranu u preduzećima kod koje se ne može odbiti ulazni PDV i izdatke u velikim potrošačima u javnom sektoru koji dobra nabavljaju sa PDV-om (policija, vojska, bolnice, socijalne ustanove, dr.)

6.1.4. Mikro model (*bottom-up*)

Polazišta:

- Za izračun gubitka prihoda po osnovu uvođenja diferencirane stope PDV-a uzeti su podaci o uvozu dobara koja su na popisu dobara za povlašteni porezni tretman u BiH u posljednje tri godine (2008-2010). 2008.g. predstavlja pretkriznu godinu u kojoj se desio porast potrošnje, 2009.g. predstavlja kriznu godinu koja je donijela pad potrošnje, a 2010.g. predstavlja godinu sporog oporavka potrošnje. Podaci o uvozu samo neke od ovih godina, u slučaju snažnih turbulencija u potrošnji, ne bi bili reprezentativni za standardni obim i strukturu uvoza, što bi dovelo do potcjenjivanja ili precjenjivanja potrošnje, odnosno gubitka prihoda;
- Samo u malom broju slučajeva kada su u posmatrane tri godine evidentirane značajne oscilacije u uvozu dobara uzete su vrijednosti iz posljednje, 2010.godine. U svim ostalim slučajevima izračunate su prosječne vrijednosti;
- Izvršeno je tarifiranje dobara koja su navedena na listi dobara u skladu sa važećom Carinskom tarifom. Napominjemo da svrstavanje roba u okviru carinske tarife u nekim slučajevima ne omogućava jasno razgraničenje dobara koje je potrebno za ovu analizu. Na osnovu utvrđenih tarifa iz IT sistema UIO povučeni su podaci o uvozu u periodu 2008-2010;
- Podaci o uvozu uključuju podatke o carinskoj vrijednosti, plaćenju carini, PDV osnovici i plaćenju PDV-u. Da bi se što preciznije utvrdila PDV osnovica dobara kod uvoza nije bilo dovoljno osloniti se na PDV-e osnovicu. U toku je implementacija Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU i kod određenih dobara u posmatranom periodu carine su značajno smanjene ili su ukinute, a njihovo potpuno ukidanje očekuje do 2013.g. Smanjenje i konačno ukidanje carina smanjuje PDV osnovicu. Da bi se eliminirao utjecaj Sporazuma na PDV-e

osnovicu bilo je nužno iz IT sistema preuzeti i podatke o carinskoj vrijednosti dobara. Podaci o uvozu su razvrstani prema porijeklu robe – iz EU i iz trećih zemalja.

- e. Pretpostavka ovog modela izračuna je da će se u toku 2011. i narednih godina zadržati ista vrijednosna struktura uvoza po dobrima i zemlji porijekla kao što je u prosjeku bilo u prethodne tri godine.
- f. Primijenjen je statički pristup i podaci su korišteni za procjenu tekuće potrošnje. U slučaju da se usvoje diferencirane stope PDV-a, najvjerovatnije od polovine 2012 ili početkom 2013.g., statičke procjene potrošnje trebalo bi staviti u dinamički makroekonomski okvir rasta uvoza.

Izračun:

Prva faza izračuna gubitaka predstavlja faza uvoza. Procjene gubitaka PDV-a u ovoj fazi prometnog lanca su najpreciznije, jer se najpouzdanije može utvrditi PDV osnovica (Tabela 15.1.).

Druga faza izračuna podrazumijeva daljnje faze prometa dobara (veleprodaja i maloprodaja). Da bi se što preciznije procijenila osnovica za PDV u fazi krajnje potrošnje izračun gubitaka je proširen za maržu. Prethodno je potrebno na inpute u kalkulaciji cijene koštanja zaračunati i zavisne troškove nabavke koji nisu bili uključeni u carinsku vrijednost (od granice do obveznika). Pošli smo od pretpostavke da zavisni troškovi nabavke (bez PDV-a) iznose prosječno 10%, mada smo svjesni da to ovisi o mnogo faktora. Potom smo dodali i kumulativnu maržu (za faze veleprodaje i maloprodaje). Ukoliko dobro treba da se prerađuje ono može proći još jednu fazu prerade do konačne prodaje (npr. pšenica: uvoz, meljenje, veleprodaja/maloprodaja). Iznos dodatne vrijednosti u fazi prerade u tim slučajevima je teško utvrditi, te je za potrebe ove analize uključena samo minimalna dobit, koja je kumulirana sa propisanim maksimalnim maržama za veleprodaju i maloprodaju brašna i hljeba (vid. Tabela 14).

Za većinu dobara sa liste entitetske vlade su propisale maksimalne marže u prometu robe. U cilju ublažavanja efekata ekonomske krize na životni standard građana entitetske vlade su smanjivale marže na osnovne životne namirnice i lijekove. S obzirom da entitetske marže nisu međusobno harmonizirane prilikom izračuna ponderirane kumulativne marže na nivou BiH pošlo se od pretpostavke da je udio FBiH u ukupnoj potrošnji BiH 2/3, odnosno za RS 1/3, za svaku vrstu dobara. S obzirom na princip slobodne trgovine obveznici koji prometuju ostala dobra (koja nisu predmetom ograničavanja marži u prometu) mogu slobodno utvrditi maržu, što značajno otežava kalkulaciju. Tako smo za neka dobra uzeli minimalne marže od 8% i 10% (ortopedska pomagala, inputi za poljoprivredu, papir i dr.), premda su vjerovatno marže daleko veće (npr. kod umjetnih gnojiva), ali precizniji izračun bi zahtijevao šire istraživanje tržišta.

Tabela 14: Pregled izračuna kumulativne marže

Vrsta dobara	RS ⁴⁹		FBiH ⁵⁰		BiH, kumulativna
	Veleprodaja	Maloprodaja	Veleprodaja	Maloprodaja	
Prehrana	6%	8%	8%	10%	17,36%
Lijekovi	8%	20%	8%	25%	33,20%
Pšenica*)	8%	10%	8%	10%	29,10%
Ostala dobra	8%	10%	8%	10%	18,80%

*) uključeno i 10% dobiti prerađivača

⁴⁹ Uredba Vlade RS od 11.3.2011.

⁵⁰ Odluke Vlade FBiH od 14.2.2011. za reguliranje marži na brašno, pšenicu, ulje i šećer, Pravilnik o određivanju visine veleprodajnih i maloprodajnih marži na lijekove (Službene novine FBiH br. 9/08)

Tabela 15.1.: Procjena gubitaka prihoda od PDV-a pri uvozu, snižena stopa 8%

rbr	artikal	PDV osnovica na granici	PDV na uvoz	PDV na uvoz	gubici
			17%	8%	
1	brašno, žitarice				
	brašno	88,133,948	14,982,771	7,050,716	7,932,055
	pšenica	200,955,553	34,162,444	16,076,444	18,086,000
	gotovi pekarski proizvodi	129,793,452	22,064,887	10,383,476	11,681,411
2	šećer	99,157,015	16,856,693	7,932,561	8,924,131
3	masnoće				
	maslac	23,652,152	4,020,866	1,892,172	2,128,694
	margarin	19,516,720	3,317,842	1,561,338	1,756,505
	ulje	113,589,069	19,310,142	9,087,126	10,223,016
	mast životinjskog porijekla	2,871,106	488,088	229,688	258,400
4	mlijeko i mliječni proizvodi	192,153,129	32,666,032	15,372,250	17,293,782
5	meso, riba				
	meso, svježe	163,271,667	27,756,183	13,061,733	14,694,450
	mesne prerađevine	82,499,052	14,024,839	6,599,924	7,424,915
	živa stoka	200,955,553	34,162,444	16,076,444	18,086,000
	riba, svježa	49,057,897	8,339,843	3,924,632	4,415,211
	riblje prerađevine	7,659,804	1,302,167	612,784	689,382
6	bebi hrana	17,427,895	2,962,742	1,394,232	1,568,511
7	lijekovi i ortopedska pomagala				
	lijekovi	566,792,109	96,354,658	45,343,369	51,011,290
	vakcine	8,276,537	1,407,011	662,123	744,888
	ortopedska pomagala	20,214,398	3,436,448	1,617,152	1,819,296
	sanitetski materijal	21,474,911	3,650,735	1,717,993	1,932,742
8	poljoprivredni inputi				
	umjetno gnojivo	70,776,301	12,031,971	5,662,104	6,369,867
	sredstva za zaštitu bilja	32,472,645	5,520,350	2,597,812	2,922,538
	sjemeni	45,576,563	7,748,016	3,646,125	4,101,891
	stočna hrana	2,819,525	479,319	225,562	253,757
9	grafička industrija				
	knjige, novine	62,699,209	10,658,865	5,015,937	5,642,929
	papir za grafičku industriju	116,957,392	19,882,757	9,356,591	10,526,165
	UKUPNO	2,338,753,601	397,588,112	187,100,288	210,487,824

Tabela 15.2.: Procjena gubitaka prihoda od PDV-a u zemlji, snižena stopa 8%

r b r	artikal	zavisni troškovi	nabavna vrijednost *)	kumulativna marža		prodajna vrijednost	PDV	PDV	gubici
		10%		%	iznos		17%	8%	
1	brašno, žitarice								51,004,128
	brašno	8,813,395	96,947,343	17.36%	16,830,059	113,777,401	19,342,158	9,102,192	10,239,966
	pšenica	20,095,555	221,051,109	29.10%	64,325,873	285,376,981	48,514,087	22,830,158	25,683,928
	gotovi pekarski proizvodi	12,979,345	142,772,797	17.36%	24,785,357	167,558,154	28,484,886	13,404,652	15,080,234
2	šećer	9,915,701	109,072,716	17.36%	18,935,024	128,007,740	21,761,316	10,240,619	11,520,697
3	masnoće								18,546,724
	maslac	2,365,215	26,017,368	17.36%	4,516,615	30,533,983	5,190,777	2,442,719	2,748,058
	margarin	1,951,672	21,468,392	17.36%	3,726,913	25,195,305	4,283,202	2,015,624	2,267,577
	ulje	11,358,907	124,947,976	17.36%	21,690,969	146,638,945	24,928,621	11,731,116	13,197,505
	mast životinjskog porijekla	287,111	3,158,216	17.36%	548,266	3,706,483	630,102	296,519	333,583
4	mlijeko i mliječni proizvodi	19,215,313	211,368,442	17.36%	36,693,561	248,062,003	42,170,541	19,844,960	22,325,580
5	meso, riba								58,493,343
	meso, svježe	16,327,167	179,598,833	17.36%	31,178,357	210,777,191	35,832,122	16,862,175	18,969,947
	mesne prerađevine	8,249,905	90,748,957	17.36%	15,754,019	106,502,976	18,105,506	8,520,238	9,585,268
	živa stoka	20,095,555	221,051,109	17.36%	38,374,472	259,425,581	44,102,349	20,754,046	23,348,302
	riba, svježa	4,905,790	53,963,687	17.36%	9,368,096	63,331,783	10,766,403	5,066,543	5,699,860
	riblje prerađevine	765,980	8,425,784	17.36%	1,462,716	9,888,500	1,681,045	791,080	889,965
6	bebi hrana	1,742,790	19,170,685	17.36%	3,328,031	22,498,716	3,824,782	1,799,897	2,024,884

r b r	artikal	zavisni troškovi	nabavna vrijednost *)	kumulativna marža		prodajna vrijednost	PDV	PDV	gubici
		10%		%	iznos		17%	8%	
7	lijekovi i ortopedska pomagala								81,042,462
	lijekovi	56,679,211	623,471,320	33.20%	206,992,478	830,463,798	141,178,846	66,437,104	74,741,742
	vaccine	827,654	9,104,190	33.20%	3,022,591	12,126,782	2,061,553	970,143	1,091,410
	ortopedska pomagala **)	2,021,440	22,235,838	18.80%	4,180,338	26,416,176	4,490,750	2,113,294	2,377,456
	sanitetski materijal	2,147,491	23,622,402	33.20%	7,842,637	31,465,039	5,349,057	2,517,203	2,831,854
8	poljoprivredni inputi								17,835,276
	umjetno gnojivo (**)	7,077,630	77,853,931	18.80%	14,636,539	92,490,470	15,723,380	7,399,238	8,324,142
	sredstva za zaštitu bilja **)	3,247,265	35,719,910	18.80%	6,715,343	42,435,253	7,213,993	3,394,820	3,819,173
	sjemeni	4,557,656	50,134,219	18.80%	9,425,233	59,559,452	10,125,107	4,764,756	5,360,351
	stočna hrana	281,953	3,101,478	18.80%	583,078	3,684,556	626,374	294,764	331,610
9	grafička industrija								21,129,772
	knjige, novine	6,269,921	68,969,130	18.80%	12,966,196	81,935,326	13,929,005	6,554,826	7,374,179
	papir za grafičku industriju	11,695,739	128,653,131	18.80%	24,186,789	152,839,919	25,982,786	12,227,194	13,755,593
	UKUPNO	233,875,360	2,572,628,961		582,069,551	3,154,698,512	536,298,747	252,375,881	283,922,866

*) nabavna vrijednost se računa dodavanjem zavisnih troškova nabavke na carinsku vrijednost

Efekte snižene stope na uvoz lijekova možemo i preciznije izračunati ukoliko ih povećamo za efekte snižavanja stope PDV-a na promet lijekova proizvedenih u BiH (konkretno, promet u zemlji kompanije „Bosnalijek“, Sarajevo). Izračun dodatnih gubitaka uz sniženu stopu od 8% iznosili bi 6,3 mil KM (Tabela 15.3.).

Tabela 15.3.: Izračun ukupnih efekata snižene stope PDV-a na lijekove

LIJEKOVI		uvoz	domaća proizvodnja*)	ukupno
vrijednost FOB		566,792,109		
zavisni troškovi nabavke		10%	56,679,211	
Nabavna vrijednost		623,471,320		
kumulativna marža %		33.20%	206,992,478	
Prodajna vrijednost		830,463,798	70,000,000	900,463,798
PDV		17%	141,178,846	153,078,846
PDV		8%	66,437,104	72,037,104
gubitak prihoda		74,741,742	6,300,000	81,041,742

*) Izvor: Financijski izvještaji kompanije "Bosnalijek", Sarajevo, www.bosnalijek.ba. Prosječna prodaja se kreće oko cca 100 mil KM godišnje, s tim da udio domaće prodaje u prometu iznosi cca 70%

Ukoliko bi se uvele nulta ili snižena stopa PDV-a ukupni fiskalni gubici prema podacima iz izračuna danim u gornjim tabelama bi iznosili kako slijedi:

Tabela 15.4.: Pregled gubitaka (0%, 5%, 8%)

stopa	Gubici	Dodatni („Bosnalijek“)	Ukupni gubici
0%	536,298,747	11,900,000	548,198,747
5%	378,563,821	8,400,000	386,963,821
8%	283,922,866	6,300,000	290,222,866

Iako se može staviti opravdana primjedba da neka dobra koja su uključena u izračun efekata (npr. gotovi pekarski proizvodi) koja ne bi trebala da budu oporezovana nižom stopom, ali je velika vjerovatnost da će biti, što ima utemeljenje i u iskustvima entitetskih poreznih uprava u vrijeme kada je bio na snazi porez na promet⁵¹. Isti slučaj je i sa lijekovima, gdje određeni medikamenti možda ne bi trebali da budu pod povlaštenim poreznim režimom (npr. vitaminski dodaci), ali kod određenih oboljenja se mogu koristiti kao dio terapije. Pomenuta dobra su primjer dobara koja predstavljaju „sivu zonu“ u definicijama povlaštenih dobara u situacijama kada se uvede niža stopa PDV-a i koja su realni izvor prevara u sistemima sa više stopa PDV-a.

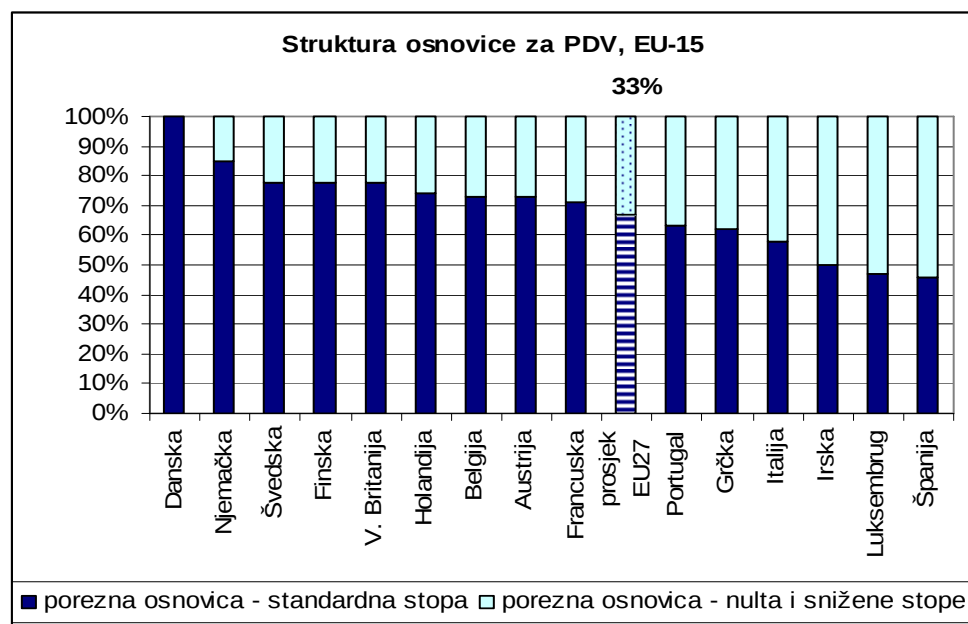
U cjelini, imajući u vidu sva ograničenja modela koja su iznesena, **obim gubitaka prihoda PDV-a do kojeg se došlo u izračunu može predstavljati samo donju granicu, tj. minimum gubitaka prihoda u slučaju uvođenja diferencirane stope PDV-a.**

⁵¹ Poznat je slučaj pekara u Banjoj Luci. Prema njihovim evidencijama nije postojala proizvodnja i prodaja kifli, koje su bile oporezovane, već samo hljeba, koji je bio oslobođen plaćanja poreza na promet.

6.1.5. Model aproksimacije

Polazišta:

- Za izračun gubitka prihoda po osnovu uvođenja diferencirane stope PDV-a na dobra koja su na popisu dobara za povlašteni porezni tretman u BiH moguće je koristiti i model aproksimacije, koji se zasniva na analogiji sa strukturom potrošnje EU;
- Prema studiji⁵² Evropske komisije iz 2004.godine prosječni udio osnovice na koju se primjenjuje standardna stopa PDV-a iznosio je 2/3 krajnje potrošnje u tadašnjoj EU-15 (Grafikon 8). Najveći udio osnovice za standardnu stopu ima Danska, budući da ima jedinstvenu stopu. Udio iznad prosjeka EU-15 imalo je 7 članica, i pored diferenciranih stopa PDV-a, što pokazuje visok stepen razvijenosti, visok životni standard građana i, posljedično, nizak udio potrošnje esencijalnih dobara. Članice, koje su imale više sniženih stopa i nultu stopu PDV-a, i koje su, po pravilu, manje razvijene imale su udio osnovice za primjenu standardne stope od 50% do 65% krajnje potrošnje;



Grafikon 8

- Iako se očekivalo da će ulaskom 10 novih članica, koje su u većini manje razvijene i sa niskim ili jako niskim životnim standardom građana, promijeniti odnos osnovice za sniženu/nultu stopu i osnovice za standardnu stopu PDV-a to se nije desilo. Prema istraživanju Instituta Copenhagen Economics iz 2007.godine omjer osnovica je ostao isti. Jedna od pretpostavki za nepromijenjen odnos jeste relativno mali ponder potrošnje novih članica u usporedbi sa velikim članicama iz EU-15 (Njemačka, Francuska, V. Britanija, Italija, Španija);
- Imajući u vidu da je BiH manje razvijena od novih 10 članica EU velika vjerovatnoća je i da je udio potrošnje esencijalnih dobara, koje bi se oporezovale sniženom stopom PDV-a, veći nego u novim članicama, a time i veći od prosjeka EU. S druge strane, izračun PDV komponente implicitne stope (vid. poglavlje 3.4. ove Studije) pokazuje da je udio oslobođenog prometa zbog relativno visokog praga za oporezivanje PDV-om u BiH i

⁵² European Commission, „VAT indicators“, „Taxation Papers“, Working Paper No 2/2004.

primjene oslobađanja projekata financiranih iz IPA fondova implicitnu stopu u BiH doveo na nivo prosjeka EU, što ponovno potvrđuje polaznu tezu da struktura oporezive potrošnje u BiH može okvirno odgovarati prosječnoj strukturi potrošnje EU-27;

- e. Uzimajući sve gore navedeno u obzir **omjer osnovica iz EU može se smatrati pouzdanom osnovom za izračun gubitaka prihoda od PDV-a u BiH.**

Izračun:

Primjenjujući omjer osnovice na koju se primjenjuje standardna stopa i osnovice na koju se primjenjuje snižena stopa iz EU (67%:33%) gubitak prihoda od PDV-a bi u slučaju uvođenja snižene ili nulte stope PDV iznosio kako slijedi:

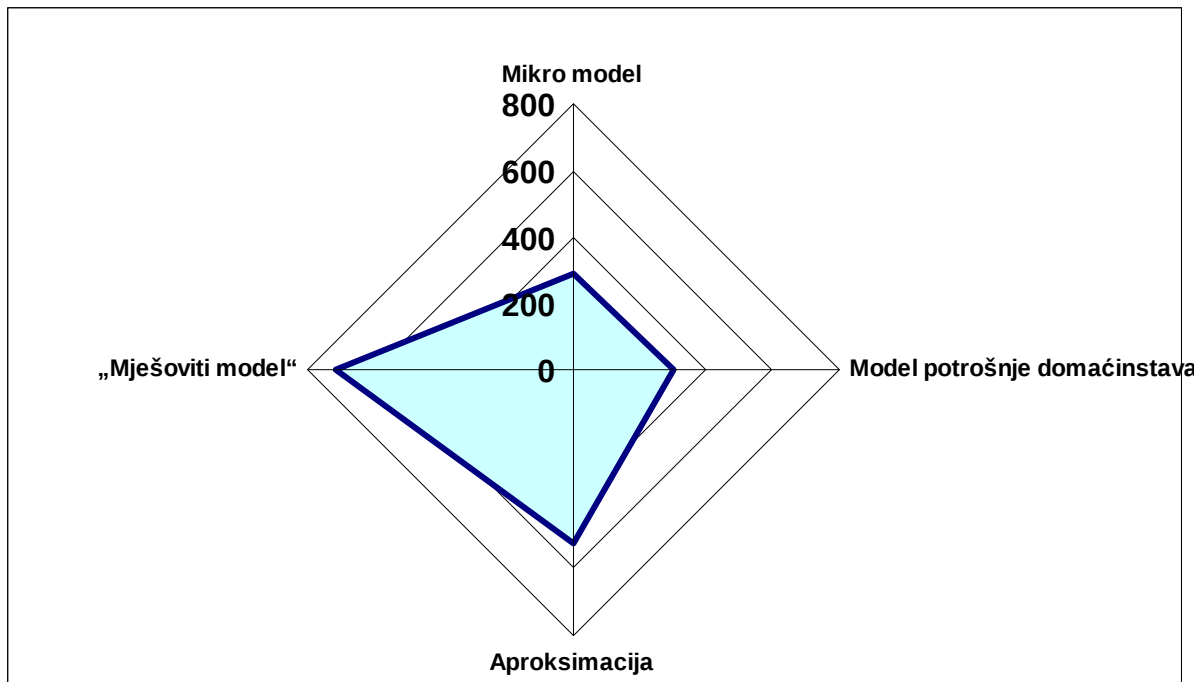
- nulta stopa PDV-a: 989 mil KM
- snižena stopa od 5%: 698 mil KM
- snižena stopa od 8%: 523 mil KM

6.1.6. Evaluacija rezultata modela

Tabela 16: Pregled gubitaka po modelima (u mil KM)

Model	Stopa PDV-a na predloženu listu artikala		
	0%	5%	8%
Mikro model (na bazi podataka iz uvoza, marži,...)	548	387	290
„Mješoviti model“	1,348	852	714
Model potrošnje domaćinstava	572	404	303
Aproksimacija na bazi strukture potrošnje u EU	989	698	523

Prema Grafikonu 9 može se zaključiti da je najveća zona gubitaka prihoda kod „mješovitog modela“, a najmanja kod dva modela koja se temelje na mikro podacima (o uvozu i potrošnji domaćinstava). Prema modelu aproksimacije gubici prihoda od PDV-a će se kretati oko prosjeka maksimalnih i minimalnih efekata ostala tri modela. Diskrepanca između modela je velika. To je i očekivano zbog ograničenosti podataka na mikro nivou koji su poslužili za analizu, koji ne uključuju sve faze prometnog ciklusa (mikro model) i sve oblike krajnje potrošnje (model potrošnje domaćinstava), ali i zbog uključenih minimalnih procjena koje su uzete u obzir (udio zavisnih troškova, visina marže i dobiti, nepoznanice oko broja faza prometa određenih dobara i visini dodatne vrijednosti u svakoj fazi i dr.). Isto tako, model koji se bazira na potrošnji domaćinstava je u velikoj mjeri ograničen, uključujući samo izdatke domaćinstava, dok je nepoznat način anketiranja i izračunavanja izdataka i količina, pogotovo kada je u pitanju širi asortiman određenih dobara. Za izračun gubitaka po ova dva modela uzet je ograničen set dobara, te bi uključivanje šireg asortimana dobara koji bi bio pod povlaštenih poreznim režimom zasigurno dalo i veće gubitke i približilo krajnje efekte efektima ostala dva modela koja polaze sa makro nivoa. „Mješoviti model“ je sveobuhvatniji jer polazi od statistike nacionalnih računa koju sučeljava sa oporezivom osnovicom. Konačno, model aproksimacije prema strukturi potrošnje EU omogućava adekvatno pozicioniranje strukture potrošnje BiH u odnosu na prosjek EU i manje razvijene članice. Evaluacija modela je dana u Tabeli 17.



Grafikon 9: Evaluacija gubitaka prihoda po modelima

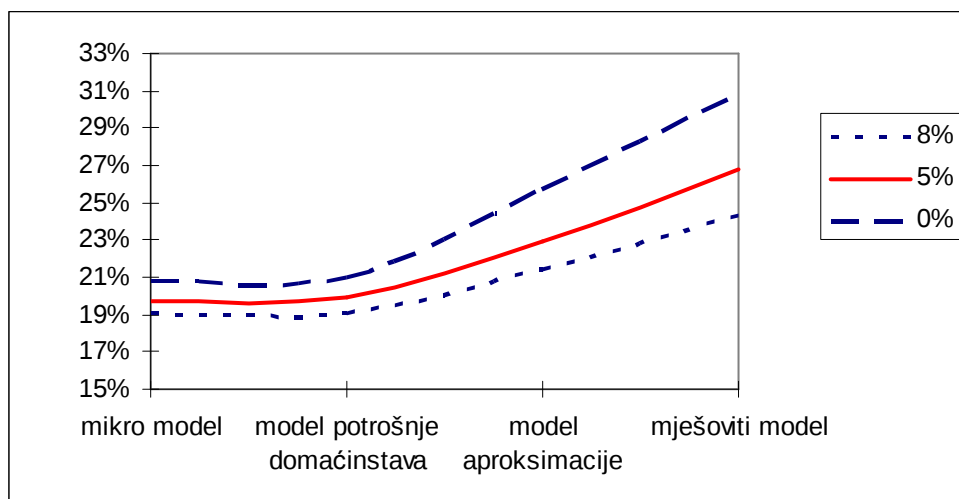
Tabela 17: Ocjena modela

Model	Nedostaci	Komentar
Mikro model (na bazi podataka iz uvoza, marži,..)	Procjene udjela udjela zavisnih troškova nabavke, marži i dobiti po fazama prometa su minimalne, nedostatak podataka o neto dodatnoj vrijednosti po proizvodima	Efekti su maskimalno potcijenjeni – donja granica gubitaka prihoda
„Mješoviti model“	Udio malih firmi koje nisu obveznici PDV-a i sive ekonomije je procijenjen	Gornja granica gubitaka prihoda
Model potrošnje domaćinstava	Nepouzdanost podataka dobijenih anketiranjem domaćinstava; Udio vlastite potrošnje domaćinstava, preduzeća i javnog sektora nije uključen u izračun.	Efekti su potcijenjeni
Aproksimacija na bazi strukture potrošnje u EU	Pretpostavka da je struktura potrošnje u BiH nepovoljnija nego u EU	

Uvođenje snižene stope PDV-a za određena dobra podrazumijeva i povećanje standardne stope PDV-a, u cilju neutralizacije gubitaka prihoda. Razlike u izračunatim efektima su se odrazile i na visinu više stope PDV-a po datim modelima. Uglavnom, raspon standardne stope PDV-a, ovisno o modelu se kreće od cca 19% do 22,5% (Tabela 18) u slučaju da snižena stopa iznosi 8%. Svako dalje smanjenje snižene stope PDV-a dovodi do značajnog povećanja više standardne stope (Grafikon 10). Svakako, standardna stopa bi se trebala povećati za procijenjeni udio poreznih prevara do kojih će dovesti uvođenje sniženih stopa.

Tabela 18: Pregled viših stopa PDV-a po modelima

Model	Stopa PDV-a na predloženu listu artikala		
	0%	5%	8%
Mikro model (na bazi podataka iz uvoza, marži,..)	20,81%	19,68%	19,02%
„Mješoviti model“	30,91%	26,82%	24,36%
Model potrošnje domaćinstava	21,01%	19,89%	19,12%
Aproksimacija na bazi strukture potrošnje u EU	25,37%	22,91%	21,43%



Grafikon 10: Evaluacija više stope PDV-a po modelima

6.2. MIKROEKONOMSKE IMPLIKACIJE

6.2.1. Troškovi poštivanja poreznih propisa

Uvođenje više stopa poreza kod svih poreznih oblika neminovno porezni sistem čini kompleksnijim i sa stajališta poštivanja poreznih propisa od strane obveznika. U pogledu uvođenja diferencirane stope PDV-a povećavaju se i direktni i indirektni troškovi poštivanja poreznih propisa. Direktni troškovi se odnose na:

- troškove pripreme pred uvođenje diferenciranih stopa – uključuju troškove prilagođavanja IT sistema, izmjene strukture baza podataka, programa, izvještaja i evidencija, te troškove angažiranja osoblja na utvrđivanju stope za svaki pojedini artikal i unos u bazu podataka;
- troškove nakon uvođenja diferenciranih stopa – odnose se na kontinuirano održavanje 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.

Indirektni troškovi poštivanja PDV propisa se odnose na oportunitetne troškove i izgubljenu dobit zbog većeg angažiranja resursa (ljudskih, materijalnih, IT) zbog uvođenja dvije stope PDV-a u slučaju svih obaveza koje ima obveznik, uključujući i dodatno vrijeme za saradnju sa inspektorima UIO u postupcima revizije i kontrole.

6.2.2. Troškovi prilagođavanja fiskalnih sistema (kasa)

S obzirom da su se fiskalni sistemi i kase u BiH uveli na nivou entiteta poslije implementacije PDV-a podaci koje obuhvataju fiskalni sistemi i kase, uključujući i sadržinu računa i izvještaja, uključuju samo jednu stopu PDV-a. Uvođenje niže stope PDV-a zahtijevaće obimne intervencije od strane dobavljača fiskalnih sistema i kasa, distributera i obveznika koji su istovremeno i obveznici PDV-a. Pripremne radnje trebaju omogućiti obuhvat podataka o prometu dobara za svaku pojedinu stopu PDV-a i iskazivanje iznosa PDV-a po svakoj stopi na fiskalnim računima, a u narednim fazama razvoja aplikacije i iskazivanje PDV-a za svaku stavku na računu.

Izmjene koje su nužne da bi se evidentirao promet dobara sa nižim stopama PDV-a i odštampao adekvatan račun zahtijevaće određena izdvajanja za sve PDV obveznike. Troškovi prilagođavanja uključuju troškove nabavke novog *software-a*, troškove instaliranja po fiskalnom sistemu/kasi i troškove vezane za ponovni unos svih artikala sa određenom stopom PDV-a. U velikim trgovinskim centrima, koji imaju vlastite IT sisteme, troškovi će uključivati i izmjenu i prilagođavanje IT sistema, uključujući i sve štampane i elektronske izlaze (račune, izvještaje, evidencije).

Pretpostavljamo da će biti nužno da entitetske porezne uprave donesu prateće podzakonske akte u području fiskalizacije kojima će naložiti izmjene u obuhvatu podataka, izgledu računa i sadržaju izvještaja kod obveznika PDV-a. To dalje povlači i prilagođavanje IT sistema (baza podataka, programa, izvještaja) kod poreznih uprava kako bi se mogli preuzimati podaci o prometu po različitim stopama PDV-a, što zahtijeva odgovarajuće vrijeme za pripremu izmjena, programiranje, testiranje i puštanje u eksploataciju, te dodatne kadrovske, materijalne, finansijske i IT resurse (*hardware*) entitetskih poreznih/poreznih uprava.

Okvirni popis najvažnijih aktivnosti je dan u Tabeli 19:

Tabela 19: Diferencirana stopa i fiskalni sistemi / kase – popis aktivnosti

Aktivnost	
Donošenje odgovarajućih podzakonskih propisa	Porezna uprava FBiH, Porezna uprava RS
Izmjena <i>software</i> -a (baze podataka, programi, izvještaji) u PU	Porezna uprava FBiH, Porezna uprava RS
Izmjena <i>software</i> -a koji se ugrađuje na fiskalnim kasama/sistemima	dobavljači fiskalnih kasa/sistema
Instaliranje novog <i>software</i> -a kod obveznika	distributeri
Utvrđivanje stope PDV-a i unos podataka o artiklima sa podatkom o stopi PDV-a	obveznici

Poznato je da su entiteti fiskalne sisteme/kase uveli postepeno, prema dinamičkom planu, vodeći računa o određenim grupacijama obveznika i obimnosti priprema koje su oni morali prethodno izvršiti. Takav sukcesivan pristup neće se moći primijeniti u slučaju uvođenja niže stope PDV-a, jer će biti nužno kod svih obveznika istovremeno okončati pripremne aktivnosti, kako bi svi startali sa novim programima i fiskalnim računima na dan implementacije snižene stope PDV-a. Imajući u vidu dosadašnja iskustva i kapacitete distributera na održavanju sistema/kasa može se pretpostaviti da će **prilagođavanje fiskalnih kasa/sistema biti „usko grlo“ u procesu uvođenja diferencirane stope PDV-a.**

6.2.3. Implikacije više stope PDV-a na subjekte koji su izvan sistema PDV-a ili pružaju oslobođene usluge

➤ male firme

Očekivana posljedica uvođenja snižene stope PDV-a jeste povećanje standardne (više) stope PDV-a. Ovo povećanje će se odraziti na cijene svih dobara i usluga, u većoj ili manjoj mjeri. Subjekti koji su u potpunosti 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. To se odnosi na male firme, čiji je neoporezivi dio prometa ispod 50,000 KM godišnje. U načelu, mogućnost prevaljivanja većih troškova nabavki na krajnjeg potrošača ovisi o karakteru dobra/usluge i cjenovnoj elastičnosti, postojanju supstituta i dr. I male firme mogu dodatne troškove po osnovu više stope PDV-a sadržane u nabavnoj cijeni amortizirati na teret vlastite dobiti/marže. No, ukoliko nemaju finansijske snage da snose dodatni teret ulaznog PDV-a male firme će ga prevaliti na prodajnu cijenu. Izvjesno je da su ekonomska kriza, recesija i pad potrošnje već iscrpjeli unutarnje rezerve kod malih firmi, te se može očekivati da će veliki broj biti suočen sa problemima u prodaji dobara u slučaju povećanja standardne stope PDV-a. To ne samo da može dalje pogoršati njihov položaj na tržištu, nego može i ugroziti njihov opstanak, dovesti do zatvaranja radnji i obrta i gubljenja radnih mjesta.

➤ subjekti koji pružaju oslobođene usluge

U skladu sa direktivama EU i odredbama Zakona o PDV-a u u BiH plaćanja PDV-a su oslobođene finansijske usluge, usluge osiguranja, poštanske usluge i usluge koje pruža javni sektor.

Povećanje standardne stope PDV-a negativno će djelovati na povećanje troškova inputa cjelokupnog javnog sektora. Posljedice će osjetiti i zdravstveni sektor, jer se može pretpostaviti da će troškovi

ostalnih inputa, poput energenata, medicinske i druge opreme, materijalnih troškova i troškova usluga, premašiti pozitivne efekte uvođenja niže stope PDV-a na lijekove i sanitetski materijal.

Specifičan položaj finansijskog sektora, sektora osiguranja i poštanskog sektora u prometnom lancu predstavlja bitan faktor za analizu mikroekonomskih i makroekonomskih implikacija uvođenja diferencirane stope PDV-a. Ovi sektori nabavljaju svoje inpute od obveznika PDV-a i, budući da je većina usluga koje ovi sektori pružaju oslobođena PDV-a, ne mogu najveći dio ulaznog PDV-a da odbiju od eventualne porezne obaveze koji imaju za preostali dio oporezivog prometa. S druge strane, ovi sektori pružaju usluge klijentima – obveznicima PDV-a, ali i drugima koji to nisu (male firme, stanovništvo) i kaskadni PDV-e iz svojih nabavki preko većih cijena svojih usluga prevaljuju na komitente. Zanimajući problem narušavanja neutralnosti oporezivanja u ovim slučajevima, prevaljivanje kaskadnog PDV-a dovodi do značajnih mikroekonomskih posljedica kod komitenata obveznika PDV-a, jer prevaljivanje kaskadnog PDV-a povećava cijene finansijskih (i drugih) usluga, što u konačnici ugrožava likvidnost komitenata-kupaca usluga i umanjuje njihovu dobit.

6.3. MAKROEKONOMSKE IMPLIKACIJE

Ocjene eksperata Evropske komisije o mikroekonomskim i makroekonomskim implikacijama sniženih stopa PDV-a u članicama EU, koje su dali *post festum*, na bazi opseženih istraživanja i dugogodišnjeg iskustva, zasigurno se mogu sa velikim stepenom vjerovatnoće primijeniti i na BiH, ukoliko se fiskalne vlasti opredijele za nižu stopu PDV-a. U slučaju promjene politike PDV-a u BiH nužno je efekte diferenciranih stopa sagledati i u svjetlu ekonomskog trenutka kada se ovo pitanje razmatra, obaveza BiH na putu u EU, te u svjetlu jako loše konkurentne pozicije BiH.

6.3.1. Implikacije na cijene, investicije i zaposlenost

S obzirom da je BiH tek na početku sporog ekonomskog oporavka svako povećavanje standardne stope, kao rezultat uvođenja niže stope PDV-a, predstavljaće kočnicu oporavka. Porast fiskalnog opterećenja građana vodi u dalju kontrakciju potrošnje i ekonomskih aktivnosti, odlaže izlazak iz krize i usporava ekonomski rast. Nadalje, povećanje standardne stope u vrijeme recesije i nestabilnog svjetskog tržišta, bez enregetske strategije i podsticaja za korištenje ekološki prihvatljivih energenata i obnovljivih izvora energije, dovodi do rasta cijena energenata. Rast cijena energenata može biti poguban za sve građane i privredu, pogotovo što se narednih godina, u cilju usklađivanja sa minimalnom akcizom na energente u EU, u svjetlu obaveza iz *acquis-a*, može očekivati postepeno povećavanje stope akcize na energente. Istovremeni rast akcize, koja ulazi u osnovicu za obračun PDV-a, i standardne stope PDV-a može imati veliki kumulativni učinak na cijene, zaposlenost i životni standard građana. U drugom i trećem kvartalu 2008.godine, u vrijeme burnog rasta cijena energenata, sirovina i hrane na svjetskom tržištu, pokazalo se da su sistemi stopa većine članica EU (standardna + jedna ili više diferenciranih stopa) postali generator inflacije. Visoke standardne stope u članicama EU, koje su rezultat primjene skale sniženih stopa PDV-a, u nekim zemljama i nulte stope, kao i širokog dijapazona derogacija od općih pravila oporezivanja, preko porasta cijena nafte i derivata, postale su katalizator porasta cijena svih dobara i usluga, pa i onih zbog kojih su i uvođene snižene i nulte stope. Time je u suštini obezvrijeđen osnovni socijalni (i politički) motiv kojim su se vodile članice prilikom uvođenja sniženih stopa PDV-a, da se zaštititi životni standard siromašnijih slojeva građana.

Prema studijama iz razvijenih zemalja snižavanje stope PDV-a ima mali ili skoro nikakav pozitivan efekat na cijene. U slučaju BiH efekat na cijene u vidu smanjenja cijena osnovnih životnih

namirnica može biti uistinu zanemariv. Potrebno je voditi računa da reakcija potrošača na smanjenje stopa PDV-a nije ista u vrijeme recesije i rasta nezaposlenosti kao u vrijeme rasta ekonomskih aktivnosti. Gubljenje posla, smanjenje plata zbog kraćeg radnog vremena, strah od gubitka posla, rast obaveza za kamate za primljene kredite i pooštavanje uvjeta za novo kreditiranje – sve su to faktori koji opredjeljuju potrošnju građana i koji utječu na smanjenje raspoloživog dohotka za potrošnju. U takvoj situaciji stanovništvo će se opredjeljivati na kupovinu nužnih dobara i usluga, a snižavanje stopa PDV-a može dovesti do pada cijena samo kod proizvoda i usluga koji imaju veći udio u ukupnoj potrošnji i čija je potrošnja cjenovno elastična.

Na makroekonomskom planu, i prevaljivanje kaskadnog PDV-a u cijeni finansijskih usluga na komitente negativno 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. Međutim, 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. Zbog rastućeg značaja finansijskog sektora, sektora osiguranja i poštanskog sektora u strukturi društvenog proizvoda makroekonomski efekti se ne smiju zanemariti, pogotovo u vrijeme sporog oporavka od globalne ekonomske krize. U situaciji kada se kao očekivana posljedica uvođenja snižene stope PDV-a javlja viša standardna stopa nepovoljni efekti kaskadnog PDV-a u cijeni usluga sektora čije su usluge oslobođene se još više pojačavaju. Pri tome, svakim, pa i najmanjim, rastom standardne stope PDV-a efekti kaskadnog PDV-a će biti još nepovoljniji po privredu, građane i ekonomiju u cjelini.

6.3.2. Implikacije na konkurentnost BiH

➤ implikacije administriranja više stopa PDV-a na konkurentnost BiH

Porezne stope i kvalitet poreznog sistema predstavljaju bitnu komponentu konkurentnosti država. Međunarodne institucije i finansijske organizacije prilikom procjene ukupnog poslovnog ambijenta u državama obavezno procjenjuju porezni sistem, ne samo u pogledu administriranja, već i legislative i provedbenih propisa⁵³. Prema metodologiji Svjetskog ekonomskog foruma (WEF – *World Economic Forum*) porezne stope i opseg i efekti oporezivanja se kao faktori domaće konkurentnosti uključuju u komponentu indeksa konkurentnosti „Efikasnost tržišta dobara“⁵⁴. Prema metodologiji WEF pomenuta komponenta nosi 17% indeksa konkurentnosti, a faktori domaće konkurentnosti, u koje je uključen porezni sistem, predstavljaju 11% indeksa konkurentnosti.

BiH je u svim anketama o konkurentnosti i kvalitetu poslovnog ambijenta rangirana vrlo nisko (vid. Okvir 6). U anketi koju je sprovodio WEF za 2010.g. posljednje pitanje u upitniku za preduzetnike je da sa ponudene liste identificiraju i rangiraju pet najproblematičnijih faktora za poslovanje. U 2010. godini kao pet najproblematičnijih faktora u BiH navedeni su:

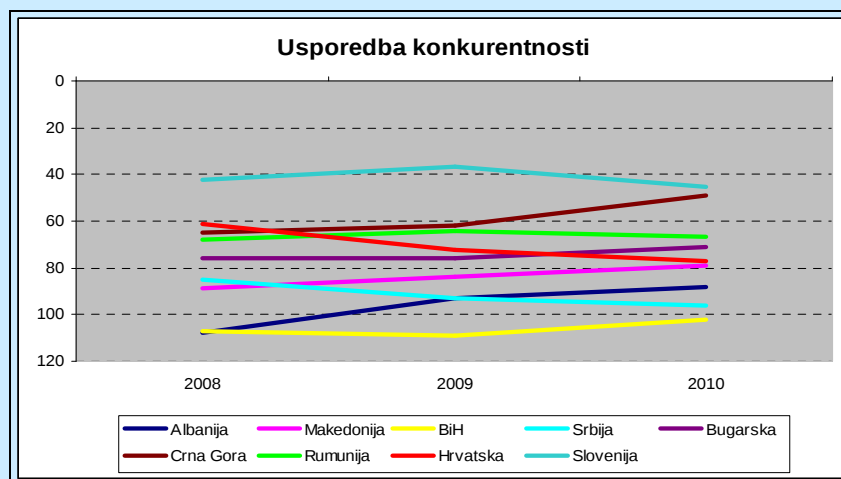
⁵³ Više: Kadić M., „Kako se mjeri konkurentnost ekonomije“, OMA Bilten br. 69, april 2011., str. 7-12., www.oma.uino.gov.ba.

⁵⁴ World Economic Forum, „The Global Competitiveness Report 2010–2011“, pp. 55-57.

- pristup finansijskim izvorima (13,5%),
- porezne stope (11,8%),
- neefikasna državna birokratija (11,5%),
- korupcija (9,2%) i
- porezna regulativa (9,1%).

Okvir 6: Indeks konkurentnosti BiH

Prema indeksu konkurentnosti **WEF**-a Bosna i Hercegovina nalazi se uvjerljivo na dnu ljestvice odabranih zemalja i najnekonkurentnija je evropska zemlja u posljednje tri godine. Iako postoji izvjesna nekonzistentnost između 'soft' podataka dobijenih anketom i 'hard' podataka, odnosno podataka iz službenih statistika BiH, ona u svakom slučaju nije signifikantna u tolikoj mjeri da uzrokuje 102.mjesto na ljestvici konkurentnosti. Regionalna nekonkurentnost BiH je prikazana na donjem grafikonu.



Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) prilikom evaluacije efekata tranzicije zemalja istočne i jugoistočne Evrope analizira i porezni sistem (u evaluaciji ovaj segment je nazvan "porezna administracija"). Prema metodologiji EBRD u okviru ovog segmenta vrednuju se sljedeći elementi:

- prosječan broj kontakata i vrijeme koje kompanije potroše na sastanke sa službenicima poreznih uprava;
- broj plaćanja poreza u godini;
- vrijeme potrebno za pripremu i plaćanje poreza;
- ukupna porezna stopa (kao % profita).

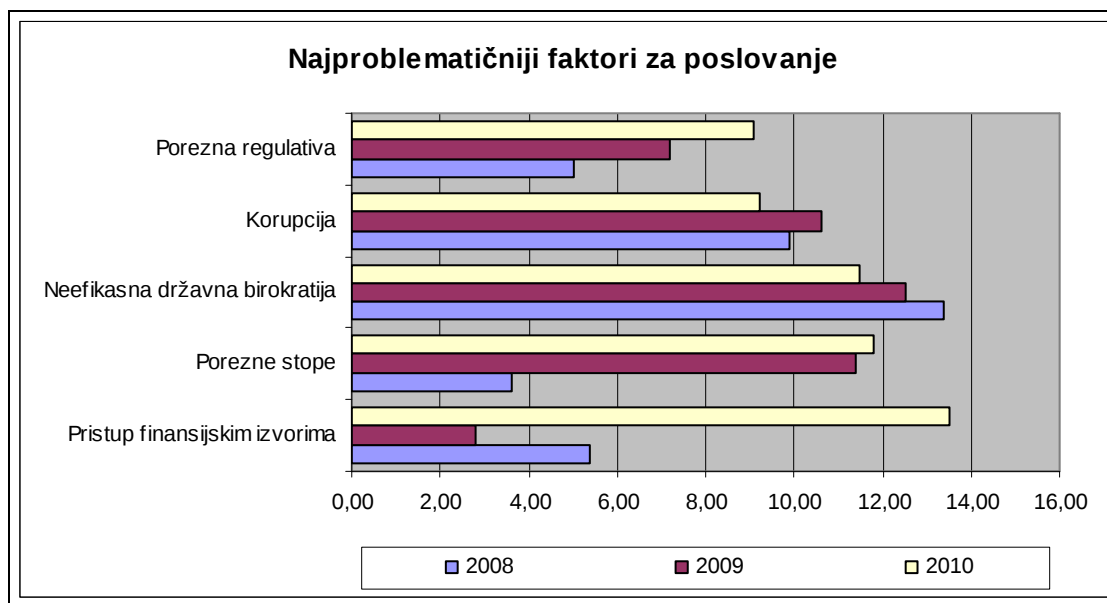
Prema posljednjim istraživanjima za 2010.g.¹ od svih pokazatelja tranzicije koji se vrednuju porezne uprave su najvažnija prepreka poslovanju u BiH.

Prema metodologiji **Svjetske banke** koja se koristi za izradu indeksa "*Doing Business*" jedan od faktora za ocjenu ambijenta za poslovanje je i „plaćanje poreza“. Od 183 države koje se analizirane BiH je na 110. mjestu u vezi obavljanja poslovanja, dok je u dijelu „plaćanje poreza“ čak na 127. mjestu².

¹ EBRD „Transition Report 2011 - Recovery and Reform“, London, UK, 2010, p. 83-91.

² World Bank, „Doing Business“, Benchmark of June 2010, www.worldbank.org

Na Grafikonu 11. dati su problemi koje su preduzetnici u BiH identificirali kao najproblematičnije, te dinamički okvir kretanja percepcije poslovne zajednice tokom posljednje tri godine. U segmentima poreznih stopa i porezne regulative primjetno je pogoršanje u posljednje dvije godine i pored postepene harmonizacije propisa. Pristup finansijskim izvorima je faktor koji se tek 2010.g. izdvojio kao izuzetno problematična stavka, prvenstveno zbog utjecaja svjetske ekonomske krize. Zanimljiva činjenica je da su preduzetnici kao drugi po problematičnosti faktor izdvojili 'porezne stope', dok se ukupna porezna stopa nadalje u izvještaju (po službenim statistikama) identificira kao jedna od konkurentskih prednosti BiH.



Grafikon 11: Najproblematičniji faktori poslovanja u BiH

Pretpostavljamo da je glavni problem u izuzetno kompleksnom poreznom sistemu BiH, koji, zbog fragmentacije nadležnosti između države i entiteta i neusklađenosti entitetskih poreznih sistema, otežava poslovanje kompanijama koje posluju na teritoriju BiH (tj. imaju podružnice u oba entiteta i Distriktu Brčko) i povećava troškove poštivanja poreznih propisa. S druge strane, porezni sistem BiH je u odnosu na druge zemlje konkurentan zbog sistema PDV-a, kojeg odlikuju jedinstvena stopa i minimum oslobođanja, te zbog vrlo niskih stopa poreza na dohodak i dobit. S obzirom na ukupan indeks očigledno je da složenost poreznog sistema BiH nadmašuje pozitivne strane sistema PDV-a.

I druge institucije i grupacije kompanija porezni sistem, odnosno ponajviše sistem direktnog oporezivanja u BiH, zbog njegove fragmentacije u pogledu legislative i administracije, identificirale su velikom preprekom za strana ulaganja i faktorom slabljenja konkurentnosti⁵⁵. U segmentu PDV-a problemi su identificirani uglavnom u dijelu povrata PDV-a.⁵⁶

Uvođenje diferenciranih stopa PDV-a bi i drugu komponentu poreznog sistema u BiH – sistem indirektnog oporezivanja – učinio mnogo kompleksnijim nego što je to sada, što bi se negativno odrazilo na indekse konkurentnosti BiH i percepciju investitora, kreditora i kompanija o troškovima i kompleksnosti poštivanja poreznih propisa i ukupnog poslovanja u BiH.

⁵⁵ EBRD „Transition Report 2011 - Recovery and Reform“, London, UK, 2010, p. 83-85.

⁵⁶ Foreign Investors Council, “White Book – 2009”, pp. 31-318, www.fic.ba.

➤ implikacije povećanja standardne stope PDV-a fiskalnu konkurentnost BiH

S druge strane, neminovno povećanje standardne stope bi smanjio fiskalnu konkurentnost sistema PDV-a u BiH. Stopa PDV-a u BiH od 17% je jedna od najnižih u Evropi. Iako princip odredišta kod oporezivanja dobara eliminira utjecaj PDV-e stope na konkurentnu poziciju dobara u međunarodnoj razmjeni analize Evropske komisije pokazuju da zbog niskih stopa PDV-a u nekim članicama dolazi do prelijevanja prihoda iz članica sa visokim stopama PDV-a u tranzitnom prometu akciznih dobara (goriva, cigareta i dr.). Analize su pokazale da u uvjetima postojanja različitih stopa akciza u članicama EU međunarodne prevoznike kompanije, koje u svom voznom parku imaju kamione sa rezervoarima za gorivo velikog kapaciteta, ostvaruju konkurentnu prednost. Te kompanije, tankajući gorivo u članicama gdje su akcize na gorivo (a time i maloprodajne cijene) najniže vode određenu «mikro-fiskalnu» politiku. Ovim kompanije ostvaruju direktne fiskalne uštede na troškovima goriva, dok država u kojoj kupuju gorivo ostvaruje dodatne fiskalne prihode, veću zaposlenost i rast u određenim sektorima. S obzirom na povoljan geografski položaj BiH (na tranzitu između Bliskog Istoka i Zapadne Evrope, na tranzitu između centralne Evrope i Jadrana), te imajući u vidu da BiH ima Rafineriju koja ima potrebne kapacitete i postiže evropske standarde kvalitete derivata, niska stopa PDV-a i niske stope akcize mogu da privuku međunarodne prevoznike kompanije da preusmjere rute preko BiH. Da potencijalni efekti nisu beznačajni pokazuje i slučaj najmanje članice EU Luksemburga, čija politika fiskalne konkurentnosti je popularno nazvana politikom „tank-turizma” (vid. Okvir 7).

Okvir 7: Efekti politike „tank-turizma“ u EU

Prema procjenama Evropske komisije i članica Luksemburg ostvaruje koristi od „tank turizma“ od 2-3% BDP godišnje. Koliki je promet kroz Luksemburg pokazuju i podaci o potrošnji goriva po stanovniku od 4,200 l, što je enormno visoko u odnosu na prosječnu potrošnju u EU od 750 l. Ulazak novih članica EU otvorio je nove rute „tank turizma“ na istoku EU, dok članice sa visokom stopom akcize ostvaruju značajne fiskalne gubitke. Komisija procjenjuje da zbog „tank turizma“ Njemačka godišnje izgubi 2 mlrd EUR od akciza na gorivo, odnosno još dodatnih 1,6 mlrd na PDV i prihode u cijeni cigareta i drugih roba koje se prodaju na benzinskim pumpama. Oko 55% gubitka Njemačke prelje se u Poljsku i Češku. Iako namjerno skretanje sa rute u zemlju sa nižim porezima na gorivo proizvodi dodatne troškove prevoznicima eksperti procjenjuju da veliki tegljači ostvare neto uštede u visini od 20% troškova na 1,000 km dionice. Čak i u slučaju da prevoznike kompanije imaju pravo na povrat PDV-a (prema Osmoj PDV direktivi ako imaju sjedište u EU, ili prema Trinaestoj PDV direktivi, ako im je sjedište izvan EU i ukoliko postoji sporazum zemlje iz koje dolaze sa određenom članicom) složene procedure, uvjeti i dugi rokovi povrata značajno vremenski odlažu moment povrata PDV-a, što primorava prevoznike da angažiraju sredstva unaprijed za financiranje troškova goriva. U tom smislu, kompanije imaju interes da biraju rute kroz države sa najnižim akciznim i PDV opterećenjem. S druge strane od „tank turizma“ ima koristi i država koja je fiskalno konkurentna. Čak i u slučaju da u određenom momentu treba da vrati PDV sa računa prevoznika, dugi rokovi povrata PDV-a u međunarodnoj razmjeni relaksiraju upravljanje prihodima ostvarenih po tom osnovu.

Potrebno je pažljivo razmotriti i efekte povećanja standardne stope PDV-a u BiH u dijelu oporezivanja usluga s obzirom na konkurentni položaj domaćih dobavljača usluga na tržištu BiH i na tržištu EU. Pravila za oporezivanje su drugačija u odnosu na oporezivanje dobara u međunarodnoj razmjeni. Pitanje postaje složenije pogotovo u svjetlu primjene novih pravila

oporezivanja usluga, koja su na snazi u EU od 1.1.2010. Kako trenutačno Zakon o PDV-u u BiH u velikoj mjeri u dijelu oporezivanja usluga nije usklađen sa novim pravilima EU različit porezni tretman može da dovede:

- do pojave neoporezivanja, sa posljedicom gubitka prihoda i
- dvostrukog oporezivanja, kada domaći dobavljači postaju nekonkurentni na domaćem i na tržištu EU.

Povećanje standardne stope PDV-a u prvom slučaju povećava porezne rahode („*tax expenditures*“) i tzv. *VAT gap* (jaz između potencijalnog prihoda od PDV-a i naplaćenog prihoda), a u drugom slučaju još više pogoršava konkurentni položaj domaćih kompanija. Ni usklađivanje sa pravilima EU neće bitno poboljšati stanje u ovoj oblasti budući da je prema opciji iz Direktive 2006/112/EC članicama dato pravo da primijene kriterij „efektivne upotrebe i uživanja“. Kriterij podrazumijeva da članica autonomno odlučuje da li će određene usluge biti oporezovane u EU ukoliko se efektivna upotreba i uživanje usluge desila u EU, iako je usluga stvarno pružena izvan EU. Obrnuto, određene usluge, po odluci svake od članica, neće biti oporezovane u EU ukoliko se efektivna upotreba i uživanje usluge desilo izvan EU bez obzira što je usluga pružena u EU. U svakom slučaju, povećanje standardne stope PDV-a u sektoru usluga može imati negativne efekte po prihode ili konkurentni položaj domaćih kompanija koje pružaju usluge na tržištu BiH i EU.

6.3. LEKCIJE IZ NEDAVNE PROŠLOSTI BiH

Iako BiH nema iskustava u vezi sa primjenom diferencirane stope PDV-a na temelju stanja u BiH u prošlosti mogu se izvući određeni zaključci koji bi mogli biti relevantni i za procjenu implikacija u slučaju uvođenja diferencirane stope PDV-a:

➤ skala stopa poreza na promet

Postojanje skale stopa poreza na promet dobara i usluga (oslobođeni promet, 10% i 20%) nije imalo bitnijeg efekta na socijalni položaj građana. Štaviše, institut oslobađanja je bio zloupotrebljavan, kao i primjena snižene stope na dobra u „sivim zonama“ određenog asortimana proizvoda.

➤ oporezivanje prilikom prelaska na PDV-e

Uvođenje standardne stope PDV-a od 17%, koja je za 3 p.p. niža od bivše više tarifne stope poreza na promet od 20%, nije dovelo do snižavanja cijena visokotarifne robe. To se pogotovo odnosi na energente i cigarete, koji, ne samo da nisu pojeftinili, već su i poskupjeli u odnosu na nivo cijena prije 1.1.2006.

➤ ukidanje carina prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju

Fazno petogodišnje ukidanje carina na dobra porijeklom iz EU, koje je startalo 1.7.2008.g., nije dovelo do lanačnog pada cijena, prvo uvoznih sirovina, opreme i dobara krajnje potrošnje, ali ni maloprodajnih cijena dobara i usluga u zemlji. Situacija nije bitnije promijenjena ni u vrijeme ekonomske krize, što ukazuje na oligopolski model ponašanja većine trgovaca u BiH.

6.3. EVALUACIJA IMPLIKACIJA

Tabela 20: Evaluacija implikacija prihodovno neutralnog uvođenja snižene stope PDV-a (autor)

Implikacije	Pravac utjecaja	Napomena
Fiskalne:		
<i>Prihodi</i>	Smanjenje prihoda	Gubitak prihoda zbog niže stope i zbog porezne evazije
<i>Budžet</i>	Povećanje rashoda	Povećani troškovi administriranja od strane UIO
Makroekonomske:		
<i>Konkurentnost BiH:</i>		
Investiranje i poslovanje kompanija	Negativno	Kompleksnost poslovanja, dodatni troškovi
Fiskalna konkurentnost	Negativno	Više cijene
<i>Cijene:</i>		
Snižena stopa PDV-a:		
Lokalna dobra (osnovne namirnice)	Nema snižavanja cijena ili vrlo malo	Manja mobilnost potrošača za „shop around“, monopolski položaj trgovaca, mali iznosi izgubljenog poreza (ne postoje kovanice)
Ostala dobra	Snižavanje cijena, ali ne u visini ukinutog poreza	Ograničeno na dobra sa elastičnom cjenovnom potražnjom
Viša standardna stopa PDV-a:		
	Prevaljivanje na cijene u iznosu većem od dodatnog poreza (ekstraprofit)	Neelastična potrošnja, lokalna i monopolska dobra (ostala hrana, komunalije, telekomunikacije, energenti)
	Djelimično prevaljivanje na cijene (dio poreza na teret dobiti)	Elastična potrošnja (npr. obuća, odjeća)
	Povećavanje cijena finansijskih usluga, usluga osiguranja i poštanskih usluga zbog većeg „kaskadnog PDV-a“	Veće opterećenje troškova nabavke oslobođenih sektora „kaskadnim PDV-om“
	Povećavanje prodajnih cijena malih firmi koje nisu u sistemu PDV-a	Povećanje ulaznih troškova zbog „kaskadnog PDV-a“
Mikroekonomske:		
Dobit	Smanjenje	Dodatni troškovi prilagođavanja IT i fiskalnih sistema
		Povećani troškovi poštivanja poreznih propisa
		Povećani troškovi zbog rasta rashoda financiranja („kaskadni efekti“)
		Povećavanje ulaznih troškova malih firmi koje nisu u sistemu PDV-a („kaskadni efekti“)
Likvidnost	Smanjenje	Povećanje troškova i obaveza

VII. PERSPEKTIVE POLITIKE STOPA PDV-A U EU DO 2020

7.1. POSTKRIZNA POLITIKA STOPA U ČLANICAMA DO 2014

U poređenju sa globalnim konkurentima, SAD i Japanom, Evropska unija je područje sa visokim poreznim opterećenjem⁵⁷. U strukturi poreznog opterećenja starih članica EU (EU-15) tri glavne grupe poreznih prihoda (direktni i indirektni porezi, socijalni doprinosi) dugi niz godina imale su približno podjednak i stabilan udjel. Određene izmjene u poreznoj strukturi EU nastupile su u vrijeme priključenja novih 12 članica EU. Usljed nižeg stepena ekonomskog razvoja, niskih dohodaka, historijskog nasljeđa i slabih efekata procesa tranzicije i privatizacije porezni sistemi novih članica, pogotovo onih koje dolaze iz socijalističkog sistema, karakterizira oslanjanje na poreze na potrošnju, dok su prihodi od direktnih poreza minorni. Pored niske porezne osnovice direktnih poreza malom udjelu direktnih poreza u ukupnim poreznim prihodima doprinijele su i niske porezne stope poreza na dohodak i dobit. Naslijeđene porezne strukture novih članica sa dominantnim udjelom indirektnih poreza u poreznim prihodima odrazile su se i na ukupnu poreznu strukturu EU-27 u vrijeme ulaska u EU. Udio „poreza na dohodak i bogatstvo“ (porez na dohodak pojedinaca i porez na dobit korporacija) u ponderisanim prihodima EU je smanjen, dok je udio „poreza na proizvodnju i uvoz“ (PDV, akcize i prihodi od carina) povećan⁵⁸.

Globalna ekonomska kriza je u značajnoj mjeri promijenila strukturu poreznih prihoda u EU i trendove u oporezivanju. Pad ekonomskih aktivnosti i rast nezaposlenosti u 2009.g. je prouzročio oštar pad prihoda od direktnih poreza, dalje smanjujući njihovu progresivnost, dok je pad potrošnje doveo do velikog pada prihoda od indirektnih poreza (PDV, akcize). Međutim, primjetan je rast udjela socijalnih doprinosa.

Ekspanzijom globalne krize na realni sektor članice EU su sve više postajale svjesne da pojedinačne antikrizne mjere nisu dovoljne, da je potrebno donijeti sveobuhvatne strategije izlaska iz krize i adekvatne ekonomsko-fiskalne programe. Ovisno o fiskalnoj situaciji članice su se uglavnom fokusirale na programe restrukturiranja javne potrošnje i njenog svođenja u moguće okvire. Neke članice su se opredijelile za politike koje odražavaju dva pravca razmišljanja o budućnosti sistema PDV-a u EU. Obje politike podrazumijevaju zahvate u sniženim i standardnim stopama, što u konačnici vodi širenju porezne osnovice i rastu prihoda od PDV-a.

i. Politika faznog povećavanja stopa

Povećanje standardne stope je na liniji zagovornika većeg oslanjanja na oporezivanje potrošnje. Dvije zemlje su već predstavile svoj plan povećavanja stopa. Poljska se opredijelila za politiku kontinuiranog povećanja stope PDV-a u naredne tri godine, gdje bi svake godine, počevši od 1/1/2011, stopa PDV-a rasla za 1 procentni poen. Istovremeno, Poljska planira da postepeno povećava snižene stope PDV-a. Dinamika povećavanja stopa je dana u 21. Irska planira da u naredne dvije godine postepeno povećava standardnu stopu za jedan procentni poen godišnje.

⁵⁷ Porezno opterećenje u SAD u 2008.godini iznosilo je 26,9%, a u Japanu 28,3% BDP. Izvor: European Commission, Taxation trends in the European Union, 2010 Edition, EUROSTAT, 2010, p. 56.

⁵⁸ Podjela na opisane grupacije poreznih prihoda je u skladu sa klasifikacijom poreza prema ESA95 standardima.

Tabela 21: Plan povećavanja stopa PDV-a u Poljskoj do 2013.g.

	2010	2011	2012	2013
standardna stopa	22%	23%	24%	25%
snižena stopa	3%	5%	6%	7%
snižena stopa	7%	8%	9%	10%

ii. Politika prelaska na jedinstvenu stopu

Prema ocjenama analitičara povećanje standardne i snižene stope PDV-a od 1/1/2011 neće biti dovoljno za saniranje fiskalnog deficita u Češkoj. Iz tog razloga posljednjih mjeseci je razmatrana opcija prelaska na jedinstvenu stopu PDV-a od 1/1/2012. Premda su eksperti MMF-a procjenjivali da bi jedinstvena stopa PDV-a trebala biti na nivou sadašnje više stope od 20%, ukoliko se žele ostvariti potrebni fiskalni efekti⁵⁹, Vlada Češke se opredijelila za jedinstvenu stopu od 17,5%. Prema izmjenama Zakona o PDV-u⁶⁰ jedinstvena stopa PDV-a trebala bi se primjenjivati od 1.1.2013. Dinamika prelaska na jedinstvenu stopu podrazumijeva prelaznu etapu - povećanje sadašnje snižene stope od 10% na 14% u 2012.g. Od 1.1.2013.godine snižena stopa bi bila potpuno ukinuta, dok bi viša stopa od 20% bila smanjena na novu jedinstvenu stopu od 17,5%.

Nakon turbulencija koje je stihijska politika PDV-a proizvela u ekonomiji i Velika Britanija ozbiljno razmatra opciju uvođenja jedinstvene stope PDV-a. Vodeći eksperti u području PDV-a, okupljeni oko nobelovca Jamesa Mirrlees-a, smatraju da je sistem PDV-a u V. Britaniji u krizi i da zahtijeva temeljitu reformu. Jedan od pravaca reforme jeste svakako ukidanje nulte i snižene stope i uvođenje jedinstvene stope PDV-a, uz kreiranje politike ciljanih transfera kako bi se amortizirali regresivni učinci jedinstvene stope PDV-a na građane sa manjim dohocima. Prema njihovim izračunima uvođenje jedinstvene stope od 17,5% bi donijelo dodatne prihode od PDV-a od 11 mlrd GBP, koji bi, kada bi se usmjerili prema za 30% najsiromašnijih građana, doveli do povećanja socijalnih transfera tim slojevima društva za 15% više u odnosu na iznos koji oni mogu „uštedjeti“ kupovinom hrane i dječije opreme po sniženim stopama PDV-a⁶¹.

I druge zemlje u svijetu planiraju radikalne reforme stopa PDV-a u svojim sistemima. U odnosu na modele ponašanja u EU izdvajamo dvije zemlje: Švicarsku, koja je započela opsežne reforme PDV-a sistema u pravcu prelaska na standarde oporezivanja EU i jedinstvenu stopu (vid. Okvir 8), i Ukrajinu, koja planira smanjiti jedinstvenu stopu od 20% na 17%.

⁵⁹ IMF, Czech Republic—2011 Article IV Consultation Concluding Statement, February 21, 2011, www.imf.org

⁶⁰ Parlament Češke je 25. maja 2011. usvojio prijedlog izmjena Zakona o PDV-u koji je ponudila Vlada.

⁶¹ Više o tome: Ian Crawford, Michael Keen, and Stephen Smith, “Value Added Tax and Excises”, “Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design”, Institute for Fiscal Studies, London, UK, November 2010, p.p. 275-422.

Okvir 8: PDV reforma u Švicarskoj

Od 1.1.2010. u Švicarskoj je na snazi novi Zakon o PDV-u. Novi zakon predviđa i povećanje stopa PDV-a. Standardna stopa PDV-a je povećana sa 7,6% na 8%. Snižena stopa na hranu, vodu, poljoprivredne proizvode, lijekove, novine, knjige, kulturne i druge usluge je povećana sa 2,4% na 2,5%, dok je specijalna snižena stopa na usluge smještaja povećana sa 3,6% na 3,8%. Nove stope su u primjeni od 1.1.2011. zbog zakonskih odredbi po kojima se stope poreza izglasavaju na referendumu građana. Stope ostaju na snazi do 31.12.2017.

U međuvremenu sprovodiće se pripreme za prelazak na jedinstvenu stopu PDV-a. Naime, nakon višegodišnjih rasprava u junu 2010.g. Švicarsko federalno vijeće je usvojilo prijedlog izmjena koje vode pojednostavljenju PDV sistema u Švicarskoj. Paket izmjena predviđa uvođenje jedinstvene stope PDV-a umjesto tri postojeće stope, te ukidanje većine oslobođanja.

Eksperti smatraju da će uvođenje jedinstvene stope od 6,2% i ukidanje 21 oslobođanja (od postojećih 29) dovesti do pojednostavljenja PDV sistema Švicarske. Time će se ukloniti problemi koje ima porezna administracija pri implementaciji diferenciranih stopa, pogotovo s obzirom na kompleksno pitanje određivanja koje dobro/usluga potpada pod snižene stope PDV-a ili određena oslobođanja. Pored toga, cilj ove radikalne reforme jeste da se Švicarska osnaži kao finansijski sektor, da se stimulira rast i razvoj zemlje, i poboljša pravna sigurnost za obveznike PDV-a.

Iako će reforma zasigurno donijeti porast PDV-a koji se ubire na hranu, sokove, određene usluge (kulturne, sportske, rekreativne, smještaja i zdravstvene usluge) potrošači će ostvariti korist od smanjenja PDV-a na ostala dobra i usluge koje se oporezuju standardnom stopom, posebno kad je riječ o javnom prevozu, vozilima, bijeloj tehnici i namještaju, odjeći, gorivu i dr. Prema podacima Federalne porezne uprave troškovi hrane i sokova čine u prosjeku 7% potrošnje domaćinstava, dok troškovi prevoza i komunikacija konstantno rastu i sada predstavljaju 12% prosječnog kućnog budžeta.

Jedinstvena stopa PDV-a u Švicarskoj bi trebala osigurati transparentnost i jednak tretman svih sektora ekonomije i interesnih grupa. Ona će olakšati obveznicima obračun i prijavljivanje PDV-a, što će smanjiti troškove poštivanja propisa koje kompanije imaju. Tome će dodatno doprinijeti ukidanje brojnih oslobođanja, tako da bi u sistemu *de facto* trebala ostati samo oslobođanja koja su dopuštena direktivama EU. Studija Državnog sekretarijata za ekonomiju* je pokazala da će reforma sistema PDV-a ekonomiji Švicarske smanjiti administrativni teret za 11%, a za neke kompanije administrativni troškovi će biti manji i za 18%. U cjelini, smanjenje kompleksnosti sistema PDV-a će stvoriti prostor kompanijama za smanjenje cijene, povećanje konkurentnosti na evropskom tržištu i ostvarenje ekonomije obima.

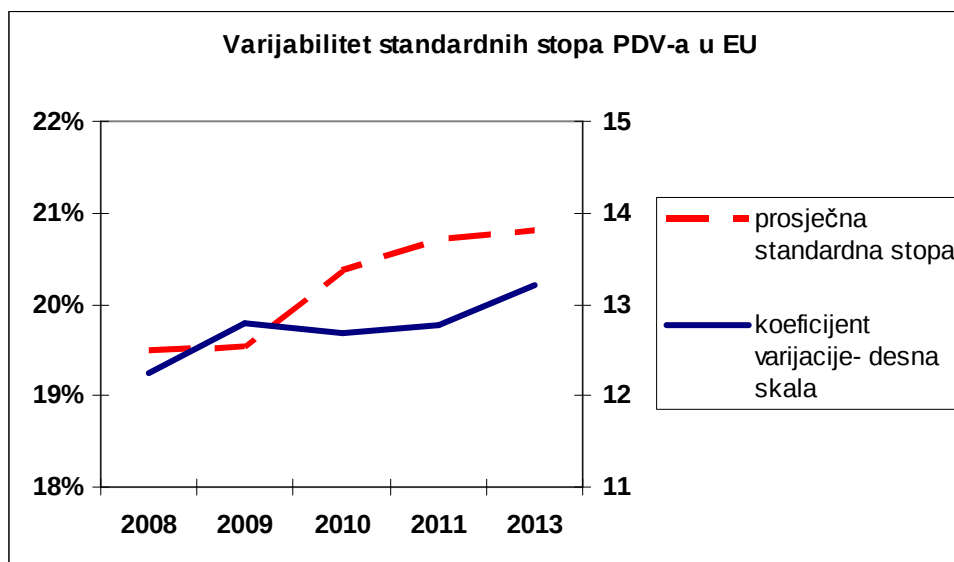
Prema studijama ekonomskih eksperata Švicarske** uvođenje jedinstvene stope PDV-a i smanjenje oslobođanja će na dugi rok donijeti dodatnih 0,3%-0,8% rasta BDP-a, što će u konačnici, na dugi rok povećati i dohodak domaćinstava za 0,1%-0,7%.

*) State Secretariat for Economic Affairs (SECO)

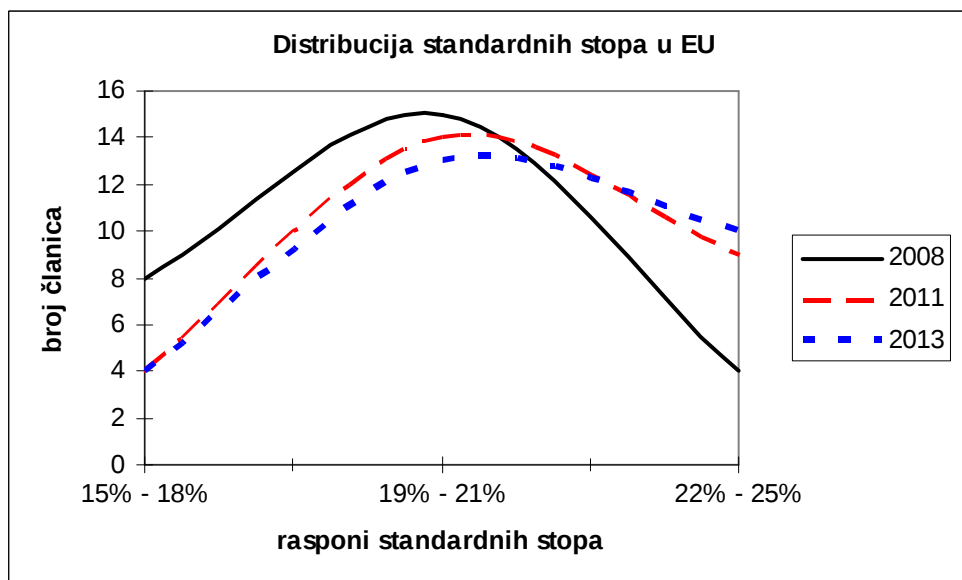
**) Frank Bodmer

7.2. VARIJABILITET STOPA PDV-A U EU

Porast standardnih stopa u članicama je doveo do rasta prosječne standardne stope PDV-a u EU-27 od 1,20% i povećanja varijabiliteta. Zbog kontinuiranog rasta standardnih stopa u Irskoj i Poljskoj u 2012. i 2013. godini prosječna standardna stopa PDV u EU-27 će se povećati na 20,73% i 20,80% respektivno, što će negativno uticati na varijabilitet (Grafikon 12). Povećanje standardnih stopa u polovini članica EU dovelo je i do pomjeranja disperzije članica unutar EU ka višim stopama (Grafikon 13). Do 2008.g. trećina članica je imala standardne stope PDV-a u rasponu od 15% do 18%, a svega četiri u rasponu 22-25%. Danas je slika sasvim suprotna: svega četiri članice imaju standardnu stopu do 18%, a čak devet u rasponu 22-25%. Dogodine će se taj broj povećati na deset članica kada stupi na snagu druga faza povećavanja stope u Irskoj.



Grafikon 12: Varijabilitet standardnih stopa PDV-a u EU, 2008-2013



Grafikon 13: Distribucija standardnih stopa u EU, 2008-2013

7.3. NOVA POREZNA STRATEGIJA EU

Program fiskalne konsolidacije EU, usvojen u oktobru 2010.g., pored snažnije fiskalne koordinacije, čvrstih fiskalnih pravila, mehanizama nadzora fiskalne discipline članica i obaveznih mehanizama sankcija, podrazumijeva i kreiranje nove porezne strategije na nivou EU.

Nova porezna strategija EU sublimira sve do sada pokrenute reformske procese u sferi oporezivanja, stavljajući ponuđena rješenja u kontekst kratkoročnih i dugoročnih ciljeva članica i EU u cjelini. Ona je istovremeno (i) dio izlazne strategije iz ekonomske krize, (ii) simultana podrška fiskalnoj konsolidaciji i bržem ekonomskom oporavku, ali i (iii) dio strategije razvoja EU do 2020.godine.

Nova porezna strategija se temelji na tri stuba:

- (i) kvalitetu oporezivanja,
- (ii) oporezivanju za održiv rast i
- (iii) dobrom upravljanju u području poreza.

Prvi stub porezne strategije treba posmatrati u kontekstu podrške vodećih članica snažnoj ekonomskoj koordinaciji, u cilju brže neutralizacije finansijskih dubioza članica i prevencije pojave nestabilnosti u budućnosti. Prilikom dizajna programa fiskalne konsolidacije vrlo često se zanemaruje kvalitet prihoda i njihov učinak na ekonomski rast. S obzirom na restriktivne efekte poreza na investicije, potrošnju i štednju postkrizni porezni sistem EU mora biti dizajniran na način da, s jedne strane, osigura dodatne fiskalne prihode, a da, s druge strane, podstiče zapošljavanje i investicije i podržava ekonomiju zasnovanu na ekologiji, znanju i inovacijama. Autonomno i nekoordinirano djelovanje 27 poreznih sistema članica se u vrijeme krize pokazalo neefikasnim i neproduktivnim. Prvi pravac aktivnosti podrazumijeva uklanjanje elemenata nacionalnih poreznih sistema koji su distorzivni za funkcionisanje tržišta EU i koji su se u krizi pokazali slabim tačkama sistema. Drugi pravac predstavlja radikalnu poreznu reformu u pravcu kreiranja poreznog sistema EU koji će promovirati rast, podstaknuti istraživanje, razvoj i inovacije, obuke i obrazovanje, domaće preduzetništvo i ulaganje stranog kapitala u EU. Akademske studije su pokazale da poželjna nacionalna porezna struktura, koja može podstaknuti rast, investicije, štednju i zaposlenost, podrazumijeva **otklon od oporezivanja dohotka i socijalnih doprinosa ka oporezivanju potrošnje (PDV i akcize), imovine i ekološkim porezima**⁶², uz neutralizaciju negativnih implikacija po pravičnost i redistribuciju.

Polazište drugog stuba strategije jeste pozitivna korelacija između stabilnosti ekonomije i tržišta Unije. Da bi interno tržište Unije ispravno funkcioniralo potrebno je ukloniti sve prepreke prekograničnom poslovanju i investiranju širom EU, uključujući i fiskalne prepreke. Samo jednostavan, efikasan i ekonomičan porezni sistem može dovesti do smanjenja troškova administriranja i poboljšanja likvidnosti kompanija, propulzivnosti tržišnog ambijenta, olakšavajući investiranje u proizvodne aktivnosti, pogotovo u mala i srednja preduzeća. Studija⁶³ Evropske komisije je identificirala tri oblasti za koordinaciju poreznih politika:

- korporativno oporezivanje (uvođenje zajedničke konsolidirane osnovice za korporativne poreze i eliminacija dvostrukog oporezivanje na jedinstvenom tržištu);

⁶² Najveću pažnju akademske i stručne javnosti su privukle studije nobelovca Jamesa Mirrleesa (Mirrlees J., „Reforming the tax system for the 21st century – Tax by Design”, i “Dimensions of Tax Design”, preliminary edition, Institute for Fiscal Studies, London, UK, November 2010).

⁶³ Monti M., “A New Strategy for the Single Market – At the service of Europe's Economy and Society”, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, 9 May 2010. pp. 79-83.

- oporezivanje potrošnje;
- „zelene“ poreze.

Sistem PDV-a treba biti u funkciji kreiranja adekvatnog ambijenta za poslovanje. Potrebno je osigurati neutralnost sistema PDV-a, proširiti poreznu osnovicu (reduciranjem derogacija, oslobođanja i opsega sniženih stopa), pojednostaviti administriranje, smanjiti kompanijama troškove poštivanja propisa, uskladiti PDV procedure sa tehničkim napretkom, smanjiti prostor za nastanak prevara⁶⁴.

Treći stub strategije odnosi se na uvođenje novog koncepta upravljanja porezima kojim će se povećati efikasnost rada poreznih uprava. Koncept se bazira na načelima transparentnosti kod planiranja aktivnosti poreznih uprava, izvršavanja, izvještavanja, revizije i objave informacija, načelu suradnje između poreznih uprava u polju PDV-a, akciza i direktnih poreza i načelu neutralnosti oporezivanja u međunarodnim transakcijama.

7.4. USKLADENOST POREZNE STRATEGIJE EU SA GLOBALNIM POREZNIM REFORMAMA

Nova porezna strategija EU dio je globalnog procesa redizajna poreznih sistema razvijenih država. U nastojanju da se kreira poželjan model poreznog sistema koji će donijeti povećanje poreznih prihoda, bez negativnih implikacija po investicije i rast, zemlje OECD-a su tokom 2010.g. dogovorile međunarodnu poreznu strategiju koja u području PDV-a uključuje širenje porezne osnovice, osiguranje neutralnosti oporezivanja PDV-a⁶⁵. Prilikom odlučivanja o mjerama u sistemu PDV-a vlade treba da vode računa o redistributivnim efektima PDV-a. Zaključak⁶⁶ članica OECD-a jeste da su *„jedinstvene stope PDV-a, kombinirano sa direktnim transferima siromašnim slojevima, daleko efikasnije nego da se diferenciranim stopama PDV-a nastoje ostvariti ciljevi distribucije“*.

U svjetlu globalnih poreznih inicijativa kojima bi finansijski sektor smanjio rizične operacije i dao svoj doprinos fiskalnoj konsolidaciji MMF se zalaže za reformu poreznih sistema u pravcu većeg udjela PDV-a u odnosu na porez na dohodak/kapital, smatrajući potrošnju manje mobilnom poreznom osnovicom u međunarodnim relacijama i time pogodnijom za osiguranje rasta. **MMF podržava sistem PDV-a sa jednom stopom i minimumom oslobođanja, koji u najvećoj mjeri može doprinijeti fiskalnoj stabilnosti.**⁶⁷

⁶⁴ Više o ovom elementu strategije u: European Commission, “Green Paper On the future of VAT Towards a simpler, more robust and efficient VAT system”, COM(2010) 695 final, Brussels, 1.12.2010.

⁶⁵ OECD, “OECD’s Current Tax Agenda”, June 2010., OECD, “Tax policy reform and fiscal consolidation”, Tax Policy Brief, December 2010.

⁶⁶ Ibid. p. 16.

⁶⁷ IMF World Economic and Financial Surveys, Fiscal Exit: From Strategy to Implementation, Fiscal Monitor, Washington, November 2010, pp. 73-84.

7.5. NOVA PDV STRATEGIJA EU

Nova porezna strategija EU je koncem 2010.g. razrađena u nekoliko pojedinačnih strategija, koje su prezentirane javnosti u vidu nacрта. U segmentu PDV-a početkom decembra 2010.g. Komisija je predstavila „Dokument o budućnosti PDV-a: u pravcu jednostavnijeg, snažnijeg i efikasnijeg sistema PDV-a“⁶⁸. Cilj nove PDV strategije jeste da se sistem PDV-a u EU vrati na pretkrizni reformski pravac, koji je ozbiljno narušen autonomnim kriznim mjerama koje su članice sprovodile, a da se istodobno stavi u funkciju bržeg izlaska iz krize, razvitka i ostvarenja ciljeva EU do 2020. godine. Komisija smatra da je nakon 40 godina od donošenja Šeste direktive došlo vrijeme za korjenitu reformu sistema PDV-a u EU. Novom strategijom se želi postići širok spektar ciljeva. PDV sistem EU treba biti u funkciji jačanja jedinstvenog tržišta EU i snažnije konkurentne pozicije kompanija EU. PDV sistem mora biti snažan i efikasan da bi se ostvarila jedna od bitnih karakteristika ovog oblika oporezivanja – izdašnost prihoda. S obzirom na interakciju porezne i ostalih politika PDV sistem treba doprinijeti sprovođenju zajedničkih politika EU i strategije rasta do 2020. Konačno, PDV sistem treba biti ekonomičan i za obveznike i za porezne uprave.

Prema procjenama Komisije **članice danas zbog sniženih stopa i oslobađanja uspiju naplatiti tek 55% potencijalnih prihoda od PDV-a**. Postojanje oslobađanja i diferenciranih stopa *de facto* ugrožava neutralnost oporezivanja PDV-om koja je jedna od osnovnih karakteristika teorijskog modela PDV-a. Svako odstupanje od teorijskog modela PDV-a dovodi do pojave kaskadnog učinka i kumuliranja plaćenog PDV-a iz prethodnih faza prometa koji se prenosi kao trošak u naredne faze prometa. Negativne kaskadne učinke pogoršava uvođenje diferenciranih stopa, koje, po automatizmu, povlače i značajno povećanje standardne stope na najveći broj dobara i usluga, što na koncu dramatično povećava iznos ulaznog PDV-a kod malih obveznika, javnog sektora, finansijskog sektora, pošta i dr. i svih drugih koji su izvan sistema PDV-a ili imaju i oslobođeni promet. U tom slučaju PDV, kumuliran zbog kaskadnog efekta, se prenosi, u cijelosti ili djelimično, na krajnjeg potrošača, sa efektom rasta cijena, ili na sljedećeg u prometnom lancu, opterećuje dobit, ugrožavajući finansijsku poziciju i buduća investiranja.

Komisija smatra idealnim sistem PDV-a koji se temelji na sljedećim elementima:

- a. jedinstvenoj stopi PDV-a;
- b. široj poreznoj osnovici;
- c. minimalnom opsegu oslobađanja.

Da bi se ostvarili maksimalno mogući fiskalni efekti, a da se ne poveća postojeće fiskalno opterećenje, potrebno je proširiti poreznu osnovicu i smanjiti stope. U tom smislu prvi element strategije ostvarenja idealnog PDV-e sistema podrazumijeva da jedinstvene stope trebaju biti umjerene, što, prema sadašnjem stanju u članicama, znači da trebaju biti značajno niže od sadašnjih standardnih stopa.

Širenje porezne osnovice za PDV je moguće ostvariti na nekoliko načina:

- uključivanjem opcije oporezivanja PDV grupa
- smanjivanjem kaskadnog PDV-a oporezivanjem poštanskih usluga, finansijskih usluga i usluga osiguranja pruženim klijentima – obveznicima PDV-a.

⁶⁸ European Commission, Green Paper on the future of VAT towards a simpler, more robust and efficient VAT system, COM (2010)695 final, Brussels, 1.12.2010.

Drugi element po sadržini aktivnosti vodi ostvarenju trećeg elementa, u pravcu ograničavanja opsega oslobođanja samo na usluge koje se pružaju građanima, uz redefiniranje koncepta oslobođanja usluga javnog sektora.

Prema Komisiji sistem PDV-a sa gore navedenim karakteristikama može doprinijeti da se osiguraju dodatni fiskalni prihodi, prijeko potrebni za brzu fiskalnu konsolidaciju i ekonomski rast, bez dodatnih opterećenja, budući da će širenje porezne osnovice i smanjenje standardne stope PDV-a smanjiti sivu ekonomiju i uključiti je u regularne tokove. U takvoj situaciji „troškovi“ izbjegavanja plaćanja PDV-a i poslovanja „na crno“ (mito, korupcija, troškovi kod krijumčarenja, šverca i nelegalne proizvodnje i sl.) postaju veći od iznosa obaveze za PDV.

Na kraju, niže jedinstvene stope bi imale manji regresivni učinak na građane s manjim dohocima nego što to danas imaju visoke standardne stope PDV-a na troškove energenata, komunalija, komunikacija, koji predstavljaju pretežni dio troškova potrošačkih korpi u članicama.

Umjesto redistribucije pomoću sniženih stopa PDV-a, koja nije polučila potrebne efekte, Evropska komisija se zalaže za uspostavu sistema ciljanih socijalnih transfera najugroženijim građanima, koji mogu imati mnogo veće efekte s obzirom na očekivani porast prihoda od jedinstvene stope PDV-a.

Okvir 9: Perspektive sistema PDV-a u BiH u svjetlu nove PDV strategije EU

Dio elemenata nove PDV strategije EU je već sada značajan za politiku PDV-a u BiH, dok će drugi, poput definiranja i implementacije konačnih rješenja za oporezivanje PDV-om internih transakcija prometa između članica ili stavljanja oporezivanja PDV-om u funkciju jedinstvenog tržišta Unije, biti od interesa za BiH tek u vrijeme pred pristupanje EU.

Samo letimičan pogled na osnovna tri elementa idealnog sistema PDV-a ukazuje na činjenicu da je **sistem PDV-a u BiH vrlo blizu idealnog modela kojeg zagovara EU.**

Prva element (jedinstvena stopa) je već zadovoljen.

Kod drugog i trećeg elementa potrebno je:

- relaksirati Zakon o PDV-u u dijelu odredaba o zajedničkoj registraciji i preuzeti pravni okvir EU i najbolju praksu članica u pogledu pravnog i ekonomskog koncepta PDV-e grupa;
- kontinuirano usklađivati Zakon o PDV-u u BiH sa izmjenom pravnog okvira harmoniziranog sistema PDV-a u EU (Direktive 2006/112/EC) u dijelu oporezivanja usluga, a posebno u dijelu oslobođanja usluga javnog karaktera, finansijskih usluga, usluga osiguranja i reosiguranja i poštanskih usluga.

LITERATURA

- Antić D., „Efikasnost naplate PDV-a u BiH”, Bilten Odjeljenja za makroekonomsku analizu UO UIO br. 23, juni 2007., str. 2-6, www.oma.uio.gov.ba.
- Antić D., “Makroekonomska stabilnost i fiskalni federalizam u Bosni i Hercegovini”, FIRCON, Mostar, 2009.
- Antić D., "Antikrizna politika PDV i poštivanje principa porezne neutralnosti", naučni skup „Uslovi i ograničenja prevladavanja efekata globalne krize“, Ekonomski fakultet Banjaluka, 9. februar 2010., zbornik radova Acta Economica, br. 12/2010, Ekonomski fakultet, Banjaluka, str. 269-293.
- Antić D., "Postkrizna porezna strategija EU i pouke za BiH", Naučni skup "Kriza kao izazov za kreiranje novih strategija i politika", Ekonomski fakultet, Banjaluka 10.2.2011.g., objavljeno u Acta Economica br. 14/2011, str. 210-232.
- Copenhagen Economics, „Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union“, June 2007.
- Ebrill L., Keen M., Bodin J-P, Summers V., “The Modern VAT”, IMF, Washington, 2001.
- EBRD, “Transition Report 1010 - Recovery and Reform“, London, UK, 2010.
- European Commission, “Green Paper On the future of VAT Towards a simpler, more robust and efficient VAT system”, COM(2010) 695 final, Brussels, 1.12.2010.
- European Commission, Taxation trends in the European Union, 2010 Edition, EUROSTAT, 2010.
- European Commission, “Tax policy after the crisis”, Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010, working paper No 24, 2010.
- European Commission, Report by the Commission to the Council and the European Parliament on the experimental application of reduced rates of VAT to certain labour-intensive services”, COM(2003) 309 of 2 June 2003.
- European Commission, „VAT indicators“, „Taxation Papers“, Working Paper No 2/2004.
- European Commission, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee concerning the need to develop a co-ordinated strategy to improve the fight against fiscal fraud, COM(2006)254 final, Brussels, 31.5.2006.
- Harrison G., Krelove R., „VAT Refunds: A Review of Country Experience“, IMF, WP/05/218, November 2005;
- IBFD, International VAT Monitor, Amsterdam, izdanja: 2008-2010
- Kadić M., „Kako se mjeri konkurentnost privrede?“, Bilten Odjeljenja za makroekonomsku analizu UO UIO br. 69, april 2011., str. 8-13, www.oma.uio.gov.ba.
- Keen M. Smith S., “VAT Fraud and Evasion: What Do We Know, and What Can be Done?”, IMF Working Paper WP/07/31, IMF, 2007.
- IMF World Economic and Financial Surveys, Fiscal Exit: From Strategy to Implementation, Fiscal Monitor, Washington, November 2010.
- Mirrlees J., “Mirrlees Review: Reforming the tax system for the 21st century – Tax by Design”, preliminary edition, Institute for Fiscal Studies, London, UK, December 2010.
- Mirrlees J., “Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design”, preliminary edition, Institute for Fiscal Studies, London, UK, December 2010.
- Monti M., “A New Strategy for the Single Market – At the service of Europe's Economy and Society”, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, 9 May 2010.
- OECD, “OECD’s Current Tax Agenda”, June 2010.
- OECD, “Tax policy reform and fiscal consolidation”, Tax Policy Brief, December 2010.

Regoje A., „Indirektni porezi u Bosni i Hercegovini u poređenju sa zemljama EU”, Bilten Odjeljenja za makroekonomsku analizu UO UIO br. 40/41, novembar/decembar 2008., str. 13-18, www.oma.uino.gov.ba.

Sancak, Velloso and Xing, “Tax Revenue Response to the Business Cycle”, IMF Working Paper, March 2010.

Spilimergo A., Symansky S., Blanchard O., Cottarelli C., „Fiscal Policy for the Crisis“, IMF staff position note SPN/08/01, IMF, Washington, 29 December 2008, www.imf.org, pp. 2 – 7.

Tait A. A., “Value Added Tax, International Practice and Problems ”,IMF, Washington, 1988.

World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, 2010–2011.

P R I L O Z I

PRILOG 1:

Припрема за увођење диференциране стопе ПДВ-а, став Сектора за информационе технологије

Почетне активности потребне за измјену и доградњу Алиса ПДВ

Да би се успјешно провео поступак прилагођења Алиса ПДВ апликације раду са диференцираном стопом ПДВ-а потребно је обезбиједити развојни тим који ће бити састављен на следећи начин:

Позиција у тиму	Претходно искуство / потребна знања и способности	Број извршилаца
Програмер	• Рад у .NET окружењу • Рад SQL Server платформе базе података • Начин рада Алиса апликације • Упућеност у пореске прописе • Искуство у писању корисничке и функционалне документације	6-8
Стручњак за тестирање и обуку	• Претходно искуство у процесу тестирања апликација • Искуство у писању корисничке документације (упутства) • Искуство у обуци корисника апликације	2
Стручњак за писање функционалних захтјева	• Претходно искуство у превођењу пословних потреба у функционалне захтјева • Одлично познавање пореских прописа • Искуство у обуци корисника апликације	1
Вођа тима	• Одлично познавање Алиса апликације и пореских прописа • Одлично познавање пореских прописа • Познавање потребних технологија руковођења пројектом	1

Развојни тим на располагању мора имати све потребне ресурсе које им УИО може обезбиједити, а који им могу затребати током процедуре развоја, од лиценци за софтвер потребан за развој апликације, преко потребног хардвера до кориштења инфраструктуре УИО. Такође, тиму је потребно обезбиједити радно окружење у којем би био одвојен од остатка УИО, и наравно, потребно их је ослободити свих других дужности унутар УИО.

Вођа тима и стручњак за писање функционалних захтјева који мора имати пуну подршку свих сектора УИО како би успјели испунити свој задатак. То значи да би, на њихове упите, морали добијати брзе и прецизне одговоре од свих заинтересованих страна. Како је готово па немогуће провести овакав подухват без постојања неке радне групе која ће координирати све, сматрамо да би они морало бити неизоставан дио те радне групе.

Вријеме потребно за материјално и људско попуњавање тима, НЕ улази у вријеме потребно за провођење активности. Тим мора бити спреман за извршење активности одмах првог дана који је планиран за извршење истих. Како немамо јасну представу о процедурама које је потребно проћи да би се овакав тим оформио, не желимо улазити у процјену потребног времена. Једино можемо нагласити да без овако формираног тима, нема смисла било шта покушавати.

У овако раној фази процјене ангажмана, задржаћемо се једино мало дуже на потребном временском оквиру за провођење минималног сета активности да би Алиса ПДВ апликација подржала диференцирану стопу, као и активностима које је потребно провести, избјегавајући расчлањивање тих активности у под-активности, јер то увелико зависи од корисничких захтјева.

Временски оквир потребан за провођење активности

Скуп активности потребан за унапређење Алиса ПДВ апликације, у смислу подржавања диференциране стопа ПДВ-а, могао би се подијелити на следеће:

1. Дефинисање корисничких захтјева
2. Измјене структуре базе података
3. Измјене у апликацији
4. Прилагођавање постојећих извјештаја
5. Стварање нових извјештаја
6. Интерно тестирање
7. Тестирање на нивоу УИО
8. Документација о бази података
9. Документација о измјенама у апликацији
10. Писање корисничких упутстава
11. Обука корисника

Наравно, неке од дефинисаних активности ће се проводити истовремено, али од резултата појединих активности зависи динамика читавог пројекта, те је дате активности потребно завршити на вријеме како би пројектована динамика била задовољена.

Најважнија и најосјетљивија активност јесте дефинисање корисничких захтјева, које не зависи само од способности чланова тима, него и од динамике доношења одлуку унутар УИО. Апсолутно је неопходно писање корисничких захтјева завршити најмање **три мјесеца** прије очекиваног рока завршетка пројекта, док је на почетку припрема потребно знати

глобални оквир у којем ће се кретати пословни захтјеви како би се уопште могли одвијати било какве активности.

Потребан временски оквир који би омогућио пријем пријава са диференцираним стопама ПДВ-а, омогућио њихово поравнавање са уплатама, поврате, као и адекватно извјештавање о динамици пријема пријава и њиховом „садржају“ би био најмање шест (6) мјесеци прије очекиваног дана пријема прве пријаве са диференцираном стопама. Ток активности, по седмицама, би био као на слици:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24						
Писање корисничких захтјева																													
				Измјене базе података										структуре															
Измјене у апликацији																													
												Прилагодба извјештаја																	
								Нови извјештаји																					
Интерно тестирање																													
																Тест УИО													
				Документација базе података																									
Документација о измјенама у апликацији																													
												Писање упутстава																	
																					Обука УИО								

Након тог периода, потребно би било додатних 10-12 мјесеци да би се апликација довела на ниво могућности које има апликација у моменту писања овог документа, тј. да би се диференцираној стопи ПДВ прилагодили и остале функционалности система као што су анализа ризика, контроле, принудна наплата, итд...

Дакле, рад на прилагоди АЛИСА ПДВ апликација диференцираној стопи ПДВ-а би се могао подијелити у двије цијелине, од којих би прва омогућила нормалан рад на обради ПДВ пријава и наплати прихода, док би друга обезбиједила да и сви остали дијелови система нормално функционишу са диференцираном стопом ПДВ. За provedбу прве фазе потребно је минимално 6 мјесеци, а за другу фазу око 12 мјесеци, што укупно чини 18 мјесеци.

Прва и друга фаза су повезане, тако да иако то можда није експлицитно поменуто, кориснички захтјеви успостављени током прве фазе, морају у смислу пословних процедура доћи и од других корисника апликације, односно оних потреба које ће бити имплементиране у другој фази, тако да се одмах на почетку рада одабере стратегија која ће омогућити најједноставнију и најбржу имплементацију.

Ризици

Највећи ризик је да кориснички захтјеви не буду јасно дефинисани на вријеме. Измјена неких постулата, на којима би развојни тим дефинисао и ослонио саму процедуру прилагођења, која би се десила ван времена дефиницаног у претходном поглављу би комплетно срушила саму концепцију рада и практично вратила све на почетак, тј. на 6 мјесеци од завршетка.

Недовољна ангажованост корисника апликације на које се односи друга фаза развоја у току саме прве фазе, може се манифестовати кашњењем друге фазе, јер резултат корисничких захтјеви прве фазе јесте модел података који мора поднијети и потенцијалне захтјеве друге фазе.

Од осталих ризика, на могуће кашњење може утицати и вријеме потребно да се у људском и материјалном смислу попуни развојни тим. Читава пројекција је дата под претпоставком да је развојни тим спреман за рад 6 мјесеци прије рока. У случају кашњења у формирању развојног тима може доћи до значајног кашњења током развоја.

PRILOG 2:

Prilog Sektora za poreze UIO:

- **Aktivnosti vezane za uvođenje diferencirane stope PDV-a u BiH**
- **Prijedlog izgleda PDV prijave**

SEKTOR ZA POREZE

Broj:04_____/11

Banja Luka, _____.2011.godine

ODJELJENJE ZA MAKROEKONOMSKU ANALIZU UPRAVNOG ODBORA UIO BiH - ovdje-

PREDMET: Aktivnosti vezane za uvođenje diferencirane stope PDV-a, dostavlja se.

U vezi aktivnosti po pitanju uvođenje diferencirane stope PDV-a, kao i realnih rokova za provođenje aktivnosti, mišljenja smo da je potrebno poduzeti sljedeće:

1. Pravni aspekt

- 1.1. Izrada radne verzije Zakona o PDV koja bi bila usklađena sa Dijelom VIII Direktive Savjeta 2006/112/EZ i Direktivom 2009/47/EZ o izmjenama i dopunama Direktive 2006/112/EZ u pogledu sniženih stopa PDV-a.
Rok za izradu radne verzije Zakona je najmanje 6 mjeseci.
- 1.2. Pravilnik o primjeni Zakona o PDV.
Rok za izradu Pravilnika je 2 mjeseca po usvojenom Zakonu o PDV.
- 1.3. Ostali podzakonski akti: odluke, instrukcije, uputstva, objašnjenja, obavijesti te obrasci također trebaju biti urađeni u skladu sa novim Zakonom i Pravilnikom.
Rok za njihovu izradu je 2 mjeseca po usvojenom Pravilniku.

2. Operativni aspekt

Kad je riječ o operativnom aspektu treba istaknuti da bi uvođenje diferencirane (snižene) stope PDV-a, zahtijevalo aktivnosti koje podrazumijevaju:

- 2.1. Obuke zaposlenih u Sektoru za poreze. Ove aktivnosti obuhvaćaju stručne seminare i radionice.
- 2.2. Obuke obveznika u kontekstu uvođenja snižene stope,
- 2.3. Medijska kampanja koja bi podrazumijevala televizijsko, radijsko i štampano oglašavanje od strane UIO.

Rok: ove aktivnosti će se odvijati u vremenskom periodu od 12 mjeseci po usvojenom Zakonu.

3. Ljudski potencijal

Uvođenje snižene stope zahtijeva povećanje broja zaposlenih u svim organizacijskim jedinicama Sektora za poreze.

U tom smislu, broj inspektora u Odsjecima za reviziju i kontrolu i kontrolu velikih poreznih obveznika treba uvećati za minimalno 30% u odnosu na postojeće stanje, iz razloga što bi kontrole bile složenije, obuhvatnije i zahtijevale bi duži vremenski period (to bi značilo povećanje od 60 inspektora).

U Odsjeku za pružanje usluga poreznim obveznicima broj zaposlenih na davanju pismenih i usmenih informacija poreznim obveznicima povećao bi se za 10 službenika, s obzirom da bi došlo do povećanja broja upita iz ovog područja.

U Odsjeku za obradu poreznih prijava također bi bilo potrebno povećanje broja zaposlenih, jer uvođenje diferencirane stope podrazumijeva povećanje broja polja PDV prijave (polja nabavki, prometa, ulaznog i izlaznog PDV te krajnje potrošnje) što implicira produženo vrijeme za unos iste u informacijski sistem Alice. Tako bi se broj zaposlenih u ovom Odsjeku povećao za oko 40 službenika.

Ukupno povećanje zaposlenih u Sektoru za poreze radi uvođenja diferencirane stope iznosilo bi 110 službenika.

4. Materijalni resursi

Povećanjem broja zaposlenih došlo bi do potrebe za povećanjem materijalno tehničkih sredstava. U tom smislu potrebno je obezbijediti novi broj ureda za zaposlene cca. 5 m² po zaposleniku, što predstavlja 550 m² uredskog prostora. Povećanje broja uredske opreme (stolovi i stolice, ormari i sl.), računara, bar-kod čitača, printera, i druge opreme, kao i automobila za potrebe inspektora, u skladu sa povećanjem broja zaposlenih, potrebne za rad zaposlenih u Sektoru za poreze.

5. Financijski aspekti

Povećanja broja zaposlenih utječe na povećanje troškova plata i drugih naknada zaposlenih za njihov rad. To bi u slučaju Sektora za poreze značilo povećanje na mjesečnom nivou za oko 220.000 KM (broj zaposlenih 110 * prosječne bruto plate i ostale naknade cca. 2.000 KM). Ukupni troškovi zaposlenih na godišnjem nivou iznosio bi 2.640.000 KM.

Troškovi uredske opreme takođe bi se povećali u jednokratnom iznosu koji bi bio značajan, i to:

- Stolovi i stolice 22.000 KM (110 * cca.200)
- Ormari 22.000 KM (110 * cca.200)
- Računari 110.000 KM (110 * cca. 1.000)
- Printeri 10.000 KM (10 * 1.000)
- Automobili 400.000 KM (20* cca. 20.000)

UKUPNO: cca. 564.000 KM

6. Dinamički plan aktivnosti

Što se tiče dinamičkog plana uvođenja snižene stope, realan rok za implementaciju danih aktivnosti u direktnoj je vezi sa usvajanjem Zakona o PDV, Pravilnika o primjeni Zakona o PDV, ostalim podzakonskim aktima, mogućnošću prijema novih službenika i nabavkom dodatne opreme za rad, a sve u kontekstu spremnosti ostalih sektora u Upravi za uvođenje pomenute stope. Hronološki bi to izgledalo na sljedeći način:

- Izrada radne verzije Zakona 6 mjeseci,
- Izradu Pravilnika o primjeni Zakona o PDV 2 mjeseca po usvojenom Zakonu o PDV,
- Izrada ostalih podzakonskih akata 2 mjeseca,
- Obuke zaposlenih i obveznika, te medijska kampanja 12 mjeseci.

7. Procjena rizika

Uvođenjem diferencirane stope otvara se mogućnost veće porezne evazije.

Također, postavlja se osnovno pitanje da li će plaćeni PDV na dobra i usluge sa višom stopom nadoknaditi smanjenje plaćenog PDV na proizvode i usluge koje su oporezive sniženom stopom.

Na kraju, dâ se zaključiti da naprijed navedeni pokazatelji ukazuju da uvođenje diferencirane stope zahtijeva i duži vremenski period i znatna financijska sredstva. Ukoliko se to promatra kroz prizmu pozitivnih i negativnih efekata PDV sistema sa jednom ili sa više stopa, u potpunosti se pokazuju opravdanim ranije izneseni stavovi da je znatno brže i efikasnije rješavanje zaštite stanovništva kroz osmišljavanje adekvatnih socijalnih programa.

S poštovanjem,

Prilog:

- prijedlog obrasca PDV prijave, koja podrazumijeva diferenciranu stopu
- zbirni pregled polja iz PDV prijave izdavačke i štamparske djelatnosti

Dostavljeno:

1. Naslovu
2. 04,
3. a/a.

Pomoćnik direktora

mr. sc. Dinko Ćorluka

PRIJEDLOG PDV PRIJAVE					
Opći podaci o poreznom obvezniku					
			<i>Izlazi</i>	<i>Ulazi</i>	
Isporuke viša stopa	11	0,00	Nabavke viša stopa	21	0,00
Isporuke niža stopa	12	0,00	Nabavke niža stopa	22	0,00
Izvoz	13	0,00	Uvoz viša stopa	23	0,00
Oslobođene isporuke	14	0,00	Uvoz niža stopa	24	0,00
			Nabavke o poljoprivrednika	25	0,00
			<i>Izlazni PDV</i>	<i>Ulazni PDV</i>	
PDV viša stopa	51	0,00	Ulazni PDV viša stopa	41	0,00
PDV niža stopa	52	0,00	Ulazni PDV niža stopa	42	0,00
			Uvozni PDV viša stopa	43	0,00
			Uvozni PDV niža stopa	44	0,00
			Paušalna naknada	45	0,00
Izlazni PDV ukupno	53	0,00	Ulazni PDV ukupno	61	0,00
Iznos PDV za uplatu/povrat 71		0,00	Zahtjev za povrat	80	
Podaci o krajnjoj potrošnji: niža stopa			Podaci o krajnjoj potrošnji: viša stopa		
FBiH	31	0,00	FBiH	31	0,00
RS	32	0,00	RS	32	0,00
BD	33	0,00	BD	33	0,00
Potpis i datum					

