

СТУДИЈА
О ИМПЛИКАЦИЈАМА ДИФЕРЕНЦИРАНИХ СТОПА ПДВ-А У
БИХ

др Динка Антић

шеф Одјељења за макроекономску анализу
Управни одбор УИО

Бањалука, јули 2011.године

САДРЖАЈ

УВОД	5
I. СИСТЕМ СТОПА ПДВ-А У ЕУ	7
1.1. Правни оквир	7
1.1.1. Еволуција правног оквира (1977-2001)	7
1.1.2. Стратегија снижених стопа ПДВ-а (2000-2008)	8
1.1.2.1. Мјере у подручју снижених стопа	8
1.1.2.2. Редизајн Шесте директиве (2006)	10
1.1.2.3. Измјене Директиве 2006/112/ЕС у подручју стопа (2007-2010)	10
1.2. Антикризна политика стопа у чланицама ЕУ (2008 – 2011)	14
1.2.1. Политика стандардних стопа ПДВ-а	15
1.2.2. Стихијски приступ: случајеви Португала, В. Британије и Ирске	16
1.2.3. Политика диференцираних стопа ПДВ-а	18
II. ИМПЛИКАЦИЈЕ ДИФЕРЕНЦИРАНИХ СТОПА У СВИЈЕТУ	23
2.1. Искуства и научене лекције	23
2.2. Ефекти диференцираних стопа ПДВ-а у ЕУ	26
III. ЕФИКАСНОСТ СИСТЕМА ПДВ-А У БИХ	29
3.1. Диференциране ПДВ стопе – утицај на ефикасност пореског система	29
3.2. Мјерење ефикасности система ПДВ-а	30
3.3. Ефикасност пореског система у БиХ	31
3.4. Имплицитна стопа опорезивања	33
3.5. Фактори ефикасности система ПДВ-а	34
IV. ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА УВОЂЕЊЕ ДИФЕРЕНЦИРАНИХ СТОПА У БИХ. 36	
4.1. Правне претпоставке	36
4.2. Оперативне претпоставке	37
4.2.1. IT претпоставке	38
4.2.2. Људски и материјални ресурси	39
4.2.3. Буџетски ефекти	40
4.3. Прилагођавање система расподеле	42
V. ПОЛАЗИШТЕ АНАЛИЗЕ ЗА БИХ	44
VI. ИМПЛИКАЦИЈЕ ДИФЕРЕНЦИРАНИХ СТОПА У БИХ	45
6.1. Фискалне импликације	45
6.1.1. Методолошке напомене	45
6.1.2. „Мјешовити“ модел	46
6.1.3. Модел потрошње домаћинства	49

6.1.4. Микро модел.....	51
6.1.5. Модел апроксимације	57
6.1.6. Евалуација резултата модела	58
6.2. Микроекономске импликације.....	61
6.2.1. Трошкови поштивања пореских прописа	61
6.2.2. Трошкови прилагођавања фискалних система (каса).....	61
6.2.3. Импликације више стопе ПДВ-а на субјекте изван система ПДВ-а или субјекте... који пружају ослобођене услуге	62
6.3. Макроекономске импликације.....	63
6.3.1. Импликације на цијене, инвестиције и запосленост.....	63
6.3.2. Импликације на конкурентност БиХ.....	64
6.4. Лекције из недавне прошлости	69
6.5. Евалуација импликација	70
VII. ПЕРСПЕКТИВЕ ПОЛИТИКЕ СТОПА ПДВ-А У ЕУ ДО 2020	71
7.1. Посткризна политика стопа у чланицама до 2014	71
7.2. Варијабилитет стопа ПДВ-а у ЕУ	74
7.3. Нова пореска стратегија ЕУ	75
7.4. Усклађеност пореске стратегије ЕУ са глобалним пореским реформама	76
7.5. Нова ПДВ стратегија ЕУ	77
ЛИТЕРАТУРА	79
ПРИЛОЗИ	81
Прилог 1: Прилог IT Сектора УИО	82
Прилог 2: Прилог Сектора за порезе УИО	86
Допис – Преглед активности.....	87
Приједлог изгледа ПДВ пријаве	90
ОКВИРИ	
Оквир 1: Анекс III Директиве 2006/112/ЕС.....	13
Оквир 2: Ефекти диференцираних стопа.....	24
Оквир 3: Динамички план измјена модула ALICE	39
Оквир 4: Обрачун коефицијената распоdjеле индиректних пореза	43
Оквир 5: Процјена ефеката на темељу просјечне количине	51
Оквир 6: Индекс конкурентности БиХ.....	66
Оквир 7: Ефекти политике „танк-туризма“ у ЕУ.....	68
Оквир 8: ПДВ реформа у Швајцарској	73
Оквир 9: Перспективе система ПДВ-а у БиХ у свјетлу нове ПДВ стратегије ЕУ	78
ТАБЕЛЕ	
Табела 1: Промјене снижених стопа у чланицама ЕУ, 2008-2011.....	18
Табела 2 :Преглед снижених стопа у чланицама ЕУ по главним категоријама	20
Табела 3: Преглед снижених стопа ПДВ-а на књиге, Анекс III, т. 6.	21
Табела 4: Структура стопа ПДВ-а у ЕУ (стање: 1.7.2011.)	22

Табела 5: Структура снижених стопа у ЕУ (стање: 1.7.2011.).....	22
Табела 6: Фактори ефикасности ПДВ и правци дјеловања на приходе од ПДВ-а	34
Табела 7: Динамика измјене ПДВ легислативе	37
Табела 8: Динамика оперативних припрема УИО	37
Табела 9: Преглед ИТ и других претпоставки	38
Табела 10: Преглед новоупослених у Сектору за порезе	40
Табела 11: Процјена минималних додатних трошкова Сектора за порезе УИО	40
Табела 12.1.-12.3.: Израчун губитака прихода по „мјешовитом“ моделу	47
Табела 13.1.-13.2.: Израчун губитака прихода по моделу потрошње домаћинстава	51
Табела 14: Преглед израчуна кумулативне марже.....	52
Табела 15.1.-15.4.: Процјена губитака прихода по микро моделу.....	53
Табела 16: Преглед губитака по моделима.....	58
Табела 17: Оцјена модела	59
Табела 18: Преглед виших стопа ПДВ-а по моделима.....	60
Табела 19: Диференцирана стопа и фискални системи / касе – попис активности.....	62
Табела 20: Евалуација импликација приходовно неутралног увођења снижене стопе ПДВ-а	70
Табела 21: План повећавања стопа ПДВ-а у Пољској до 2013.г.	72

ГРАФИКОНИ

Графикон 1: Кретање стопа ПДВ-а у В. Британији (1973-2011)	16
Графикон 2: Трендови у стопама ПДВ	25
Графикон 3: Трендови у стопама ПДВ	25
Графикон 4: Ц-ефикасност (2006)	30
Графикон 5: Ц-ефикасност и земље у развоју, 2006.....	32
Графикон 6: Ц-ефикасност и земље у развоју, 2006.....	32
Графикон 7: Ц-коефицијент БиХ.....	32
Графикон 8: Структура основице за ПДВ, ЕУ-15.....	51
Графикон 9: Евалуација губитака прихода по моделима.....	59
Графикон 10: Евалуација више стопе ПДВ-а по моделима	60
Графикон 11: Најпроблематичнији фактори пословања у БиХ.....	65
Графикон 12: Варијабилитет стандардних стопа ПДВ-а у ЕУ, 2008-2013.....	74
Графикон 13: Дистрибуција стандардних стопа у ЕУ, 2008-2013.....	74

УВОД

Дебате око увођења диференцираних стопа пореза на додату вриједност (ПДВ) у БиХ сежу још у периоде креирања Закона о порезу на додату вриједност. Иницијативе у том смислу поново су се интензивирале у посљедње вријеме због посљедица глобалне економске кризе на социјални положај грађана.

Увођење диференцираних стопа ПДВ-а представља комплексну операцију која производи широк дијапазон импликација. Анализа, која би била ограничена само на фискалне ефекте, односно израчун потенцијалних губитака прихода од индиректних пореза, не би у правом свјетлу илустровала све потенцијалне економске и фискалне ефекте промјене политике стопа ПДВ-а у БиХ из неколико разлога. *Прво*, из разлога што је немогуће у цијелости квантификовати ефекте због проблема са прикупљањем свих потребних података, *друго*, због немогућности перцепције цјеновне политике обвезника у ситуацији када се истовремено дешава смањење стопа на одређене артикле и повећавање стандардне стопе на сва остала добра и услуге, *треће*, због немогућности процјене „сивих зона“ код разграничења добара који би били под повлаштеним пореским третманом у односу на остала добра, *четврто*, због немогућности процјене могућих пореских превара до којих би увођење диференцираних стопа засигурно довело.

Сем социјалних импликација потребно је сагледати и импликације политике стопа ПДВ-а на макроекономски систем и реални сектор, с обзиром на њихов тежак положај и слабу конкурентност на домаћем и свјетском тржишту. У анализи је нужно сагледати и правни, IT, оперативни и буџетски аспект припрема за увођење диференцираних стопа, као и динамику измјене правне регулативе која укључује значајан број институција на државном и ентитетском нивоу.

Да би сви кључни актери – фискалне власти, синдикати, удружења грађана, обвезници, медији – разумјели чврсту подршку Европске уније, Међународног монетарног фонда (ММФ) и међународне заједнице систему ПДВ-а са јединственом стопом потребно је проблем диференцираних стопа ПДВ-а сагледати и у свјетлу европског права и праксе, анализирати еволутивни пут политике ПДВ-а у ЕУ и ефекте диференцираних стопа од успоставе заједничког система ПДВ-а у ЕЗ до данас. Коначно, с обзиром да су се грађани и власти у БиХ определијели за европски пут, а имајући у виду дужину временског хоризонта за прилагођавање обавезама из *acquis-a*, за фискалне власти БиХ је важно сагледати у којим правцима се креће реформа система ПДВ-а у ЕУ, те стратешка опредјељења у погледу пореске политике у цијелости, те посебно политике стопа ПДВ-а у ЕУ до 2020.године.

Приликом квантификације фискалних губитака велики изазов је било утврђивање пореске основице (потрошње) која ће бити опорезована нижом стопом ПДВ-а, што је и кључна претпоставка за израчун више стопе ПДВ-а, под условом да се увођењем диференцираних стопа ПДВ-а жели задржати исти ниво прихода од ПДВ-а. Разлог за то је оскудност података из статистике националних рачуна, ограниченост статистика потрошње које припремају статистичке агенције и структуре база података Управе за индиректно опорезивање (УИО) које омогућавају увид у опорезиву потрошњу конкретног добра само у првом стадију промета (статистика увоза), те су нужне процјене додате вриједности до коначне продаје. У том смислу ПДВ статистика УИО није употребљива у великој мјери будући да се већина

обвезника бави различитим дјелатностима, а подаци о пријављеном промету су синтетички и укључују промет свих добара, не само оних који су били предмет анализе. Због свега овога, у анализи је примијењено неколико модела и приступа с крајњим циљем да се, с обзиром на дате околности, процијене оквирне границе фискалних губитака. Понуђена анализа посматра ефекте на ниво прихода у статичком смислу. Дакако, динамичка процјена губитака захтијева примјену макроекономских пројекције за наредни трогодишњи период, укључивање апроксимације понашања трговаца приликом промјене ПДВ-е стопа и процјену потенцијалних губитака због превара.

У изради анализе свој допринос су дали:

- *мр Свјетлана Перковић*, помоћник директора УИО за ИТ, у сегменту дефинисања ИТ претпоставки за имплементацију диференцираних стопа у УИО (вид. Прилог 1);
- *мр Динко Ђорлука*, помоћник директора УИО за порезе, у сегменту процјене потребних активности УИО (правних, оперативних) и ресурса (кадровских, материјалних и финансијских) за увођење диференциране стопе ПДВ-а (вид. Прилог 2);
- *дипл. инг. Алма Пилав*, стручни сарадник у Сектору за царине УИО, у вези са припремом подлога за израчун ефеката губитака прихода за микро модел који се темељи на подацима из царинског модула ИТ система УИО (тарифирање роба која су предмет анализе, филтрирање увозних царинских декларација по утврђеним тарифама роба и преференцијалном статусу за 2008., 2009. и 2010.г., припрема инпут табела са елементима потребним за процјену фискалних ефеката код увоза);
- *дипл. ек. Александра Регоје*, макроекономиста у Одјељењу за макроекономску анализу Управног одбора УИО, у сегменту оцјене ефикасности система ПДВ-а у БиХ.

У Бањалуци, јула 2011.године

др Динка Антић

I. СИСТЕМ СТОПА ПДВ-А У ЕУ

1.1. ПРАВНИ ОКВИР

1.1.1. Еволуција правног оквира (1977-2001)

Будући да су земље чланице, оснивачи ЕЗ, увеле су ПДВ-е прије оснивања Заједнице специфичности (скалу стопа, ослобађања, остале дерогације) националних система ПДВ-а су задржале и у новом заједничком систему ПДВ-а након 1977. године када је усвојена Шеста директива¹. У складу са чл. 27(5) прећутно су прихваћени сви елементи националних система ПДВ-а који су били на снази у моменту успостављања заједничког система ПДВ-а и друга посебна правила опорезивања ПДВ-ом, која су се у мањем обиму задржала у систему ПДВ-а у ЕУ све до данас. Чл. 27(5) омогућено је аутоматско одобравање посебних одступања (дерогација) која су била у примјени у земљама чланицама ЕЗ прије 1.1.1977. („деветорица“), уколико су чланице о томе обавијестили Комисију прије 1.1.1978. године, односно прије ступања на снагу Шесте ПДВ Директиве². Друга група дерогација које су одобрене аутоматизмом, а које се односе на снижене стопе, везане су за чланице које су на дан отварања заједничког тржишта (1.1.1991.) имале скалу снижених стопа ПДВ-а („дванаесторица“). Велике разлике у стопама ПДВ-а у чланицама, постојање снижених и нултих стопа, у прво вријеме није било проблематично, будући да је у том почетном периоду ЕУ била заједница коју је чинило само девет чланица, уједначеног економског развоја. Хомогеност ЕЗ је олакшавала хоризонталну (између чланица) и вертикалну (између чланица и Европске комисије и Савјетаа) комуникацију унутар интеграције.

У посљедњој декади измјенама Шесте директиве у неколико наврата прописани су сљедећи елементи система стопа ПДВ-а у ЕЗ:

- i. опсег снижених стопа ПДВ-а (1992)
- ii. број снижених стопа (1999)
- iii. минимална висина снижене стопе ПДВ-а (1999)
- iv. минимална висина стандардне (опште) стопе ПДВ-а (2001)

Чињеница да је ЕЗ требало десет година да се постави какви-такви оквири система стопа ПДВ-а, који ће бити обавезни за све чланице, говори о отпорима чланица и снажном утицају политике на опорезивање индиректним порезима.

Измјенама³ Шесте директиве 1992.г. прописана су два кумулативна услова којима се сужава опсег добара и услуга на којесе може примјенити нижа стопа:

1. **прописана је листа добара и услуга на која се може примјенити нижа стопа** (Директиви је додат посебан Анекс X)
2. **висина снижене стопе је ограничена висином улазног ПДВ-а на који обвезник има право одбитка.**

„Свака снижена стопа утврђује се тако да је износ пореза на додату вриједност који произлази из њене примјене онај који се добије на уобичајени начин да би се

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 Према извјештају Европске комисије од 1.12.2004.г чак 48% дерогација система ПДВ-а у 2004.г. се односило на дерогације аутоматски одобрене “старим” чланицама у складу са чл. 27(5) Шесте директиве.

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

омогућио одбитак цијелог пореза на додату вриједност који се може одбити према одредбама чл. 17“ (којим се уређује право на одбитак, прим. аутора).

Циљ прописивања горе наведеног услова јесте заштита јавних прихода, у циљу онемогућавања настанка ситуације да сви обвезници који испоручују добра или пружају услуге по сниженој стопи ПДВ-а имају право на поврат ПДВ-а. С обзиром да је након измјена из 1992. и даље остала на снази дерогација одобрена „старим“ чланицама, која је подразумијевала примјену снижених стопа ПДВ-а испод дозвољеног минимума од 5% чланицама које су те стопе имале у својим системима на дан отварања интерног тржишта Заједнице 1.1.1991., може се закључити да се нове одредбе односе на будуће чланица ЕУ. Међутим, ови услови нису били довољни да спријече даљу ерозију система ПДВ-а, будући да су чланице поштујући нове услове уводиле и читаву скалу нижих стопа које су укључивале и нулту стопу. Примјена великог броја стопа је знатно отежавала администрирање ПДВ-ом у чланицама, а пореским обвезницима је наметала нове трошкове у вођењу пореског књиговодства. Поготово је то оптерећивало компаније које су пословале у већем броју чланица. Тиме је био угрожен један од основних циљева ЕУ – слобода кретања добара, услуга и капитала. Да би се спријечило даље урушавање система и омогућило неометано функционисање јединственог тржишта Европска комисија је измјенама⁴ Директиве 1999.г. прописала **број нижих стопа и минимални ниво снижене стопе.**

«Земље чланице исто тако могу примјењивати једну или двије снижене стопе. Те стопе одређују се као проценат опорезивог износа, који не може бити мањи од 5%, и примјењују се само на испоруке односно пружање оних категорија добара и услуга које су прецизиране у Анексу X.»

Прописивање доње границе нижих стопа није ничим ограничавало висину стандардне стопе која је код неких чланица била недостатна да осигура стабилан ниво прихода буџета. Измјенама⁵ Директиве 2001.г. прописана је **минимална стандардна (општа) стопа ПДВ-а.**

«Стандардну стопу пореза на додату вриједност одређује свака земља чланица као процент опорезивог износа и иста је за испоруку добара и пружање услуга. Од 1.1.2001 до 31.12.2005, тај проценат не може бити мањи од 15%. На приједлог Комисије и након консултација с Парламентом Европе и Одбором за економска и социјална питања, Савјете једногласно одлучује о висини стандардне стопе која ће се примјењивати након 31.12.2005.»

1.1.2. Стратегија снижених стопа ПДВ-а (2000-2008)

Процесом ширења ЕУ велики број снижених стопа и комплексност националних пореских система чланица постали су проблем за администрирање ПДВ-ом, препрека дјеловању компанија у другим чланицама и пријетња функционисању јединственог тршта ЕУ. Стратегија Европске комисије у посљедњих пет година иде у правцу контроле експанзије дерогација и рационализације броја стопа и добара /услуга на које се снижене стопе примјењују, ка коначном елиминирању дерогација из система ПДВ-а у ЕУ.

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

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

1.1.2.1. Мјере у подручју снижених стопа

➤ Експериментална примјена снижене стопе ПДВ-а у радно-интензивним услугама

Сем могућности увођења снижене стопе на добра и услуге из Анекса Х измјенама⁶ Шесте директиве у 1999.години одобрено је привремено увођење снижене стопе на пружање услуга у сфери радно-интензивних – услужних дјелатности локалног карактера, које се углавном испоручују крајњим купцима, а чији повољнији порески третман неће угрозити конкурентност на тржишту. То су сљедеће услуге, које су побројане у новом Анексу К:

- услужне поправке бицикала, обуће, предмета од коже, одјеће, постелине;
- услуге реновирања и поправки у становима,
- услуге прања прозора и услуге чишћења кућа;
- услуге фризера;
- услуге чувања дјете, помоћи старим, болесним и инвалидним лицима, лицима са посебним потребама.

Европска комисија је у периоду до краја 2005.г. чланицама које су поднијеле захтјев одобравала снижене стопе ПДВ-а само за највише двије категорије услуга побројаних у Анексу К. Будући да је ово био експериментални пројекат, привременог карактера, Комисија⁷ и чланице имале су обавезу да стално надзиру учинке примјене снижених стопа у овим дјелатностима. Интенција Комисије је била да помоћу снижених ПДВ-а стопа у дјелатностима које имају високу додатну вриједност потпомогне отварање нових радних мјеста у тим дјелатностима. Други очекивани ефект ових мјера јесте пад цијена ових услуга и пораст потражње за њима.

➤ Рационализација пописа добара и услуга из Анекса Х

Процес рационализације пописа добара и услуга из Анекса Х које се могу опорезовати сниженом стопом ПДВ-а укључује сљедеће мјере:

- ограничавање постојеће листе добара и услуга - листа повлаштених добара или услуга не може се проширити новим врстама добара или услуга на које се до сада примјењивала стандардна стопа у свим чланицама;
- примјена снижене стопе се може проширити само на добра и услуге на које „старе“ чланице примјењују дерогације, аутоматски одobreне 1978.године, за која се показало да њихов повлаштени порески третман није угрозио функционисање јединственог тржишта. Ова мјера укључује ресторане, сектор становања и за испоруку гаса и електричне енергије.

➤ Рационализација осталих снижених стопа

Ова мјера подразумијева:

- укидање дерогација одобрених чланицама да одржавају снижене стопе на добра или услуге који се не налазе у Анексу Х (тзв. паркинг или зауставна стопа)

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

⁷ Извјештај Комисије Савјету и Европском парламенту о експерименталној примјени снижених стопа ПДВ-а на одређене радно-интензивне услуге (“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)

- ограничавање нулте и супер снижене стопе (испод минималне 5%) само на добра и услуга побројане у Анексу X.

➤ *Рационализација снижених стопа у одређеним географским областима*

Будући да свака дерогација и асиметричност у систему опорезивања угрожава јединствени правни оквир и отвара простор за преваре Комисија предлаже рационализацију одобрених дерогација само на добра и услуге која се троше у одређеним дислоцираним регијама (на острвима, у удаљеним подручјима), гдје је лакше обављати контролу и ревизију. На основу ове мјере Аустрији, Грчкој, Француској и Португалу је одобрена примјена снижене стопе за одређена добра/услуге само у одређеним подручјима или регијама, док се у остатку земље примјењује стандардна стопа.

1.1.2.2. Редизајн Шесте директиве (2006)

Ступањем на снагу Директиве 2006/112/ЕС⁸ Шеста директива је стављена ван снаге. Међутим, већина одредаба Шесте директиве је преточена у нову директиву, али на систематичнији и разумљивији начин. Одредбе у вези стопа ПДВ-а прописане су у Поглављу 1, чл. 93-129. Анекси X и K, којима је прописан опсег добара и услуга на које се могу примијенити снижене стопе, постали су Анекси III и IV Директиве 2006/112/ЕС. Први пут, након 30 година, важеће дерогације, па и оне аутоматски одобрене креирањем заједничког система ПДВ-а у ЕЗ, постале су интегрални текст правног оквира система ПДВ-а у ЕУ. Активности Европске комисије у вријеме редизајна правног оквира ишле су у правцу рационализације броја стопа и добара/услуга на које се снижене стопе примјењују. Стратегија ЕУ из тог периода се залагала за поједностављење система стопа и елиминацију дерогација, од којих највећи број престаје с важењем крајем 2010.г. Имплементација побројаних мјера захтијева становито вријеме:

- да би се постигао политички консензус између чланица,
- да би се имплементирале у законодавству чланица
- да би се припремиле пореске администрације и обвезници.

1.1.2.3. Измјене Директиве 2006/112/ЕС у подручју стопа (2007-2010)

У посљедњих неколико година Директива 2006/112/ЕС је мијењана неколико пута у подручју одредаба којима се прописују стопе ПДВ-а у ЕУ, тако да је само мали број дерогација у вези стопа ПДВ-а остао и данас на снази. Те се дерогације односе на сљедеће:

- „географске дерогације“: Аустрија може у двије комуне (Jungholz и Mittelberg) да уведе другу стандардну стопу која је нижа од основне стопе, али виша од минимално дозвољене стопе од 15%; Португал може примијенити ниже стопе за аутономна подручја Азори и Мадеира⁹, а Грчка за одређене департмане (острва) стопу нижу до 30% од стандардне.
- Аустрија може да примијени једну или двије снижене стопе на најам имовине за становање, с тим да стопа не смију бити ниже од 10%;

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

⁹ У склопу опсежне фискалне консолидације Португал ће ове погодности за наведена подручја редуковати на 20% стандардне стопе ПДВ-а („International VAT Monitor”, Vol 22, No 4., July/August 2011, IBFD, Amsterdam, p. 271).

- чланице могу примијенити ниже стопе на саднице дрвећа, луковице, коријенске биљке, резано цвијеће и украсне биљке, те дрво које се користи за огрјев;
- чланице које су на дан отварања интерног тржишта 1.1.1991. примјењивале снижене на добра и услуге које нису побројане у Анексу III могу наставити с примјеном снижених стопа с тим да стопа **не смије бити нижа од 12%**;
- чланице које су на дан отварања интерног тржишта 1.1.1991. имале снижене стопе у системима ПДВ-а испод минималних 5% могу наставити с примјеном тих стопа до усвајања коначних одредаба за опорезивање промета између чланица. При томе се морају задовољити три услова: одобравање снижених стопа мора бити у складу са законима ЕУ, стопе морају бити у функцији остварења социјалних циљева и у корист крајњег потрошача. У смислу ове дерогације (чл. 110(2)) неким чланицама је Директивом одобрено увођење снижених стопа и то:
 - Финској, за новине и периодику која се продаје на претплату, штампане публикације које се дистрибуирају корпорацијама у јавном интересу;
 - Шведској, за новине, укључујући и новине (аудио и на касети) за слабовидна лица, фармацеутске производе који се испоручују болницама или на рецепт, за производњу (и других с њом повезаних услуга) периодике непрофитних организација;

Измјенама¹⁰ Директиве из јуна 2009.године одређени број дерогација је укинут, а додате су нове дерогације:

- чланице које су на дан отварања интерног тржишта 1.1.1991. имале снижене стопе у системима ПДВ-а испод минималних 5% на добра и услуге које нису побројане у Анексу III могу наставити с примјеном тих стопа, као и у случају дјечије одјеће и обуће и становања;
- чл. 110(2) Директиве је проширен и на Малту за испоруку хране за људску потрошњу и лијекова;
- Кипру је одобрена примјена једне или двије снижене стопе на промет течног гаса (ЛПГ) у цилиндрима;
- Португал може да примијени једну или двије снижене стопе на мостарину у области Лисабона.

Истим измјенама је проширен опсег добара и услуга на које се може примијенити снижена стопа ПДВ-а (Анекс III) у подручју испоруке књига. Највећа измјена се односи на снижене стопе на радно-интензивне услуге, које су до ових измјена биле дозвољена опција за чланице коју су оне могле користити по строго одређеној процедури и уз одређене услове. Измјенама је укинут Анекс IV и све услуге из тог анекса, заједно са ресторанским услугама и услугама катеринга, укључене су у Анекс III. Сматра се да ће се ширењем и уједначавањем опсега додатних снижених стопа (сем оних из Анекса III Директиве, тј. ех-Анекса X Шесте директиве), које до сада нису биле у истој мјери доступне свим чланицама, доћи до хармонизације опсега добара и услуга с повлаштеним третманом у чланицама. То би требало допринијети хармонизацији система ПДВ-а у ЕУ у цјелини. Попис тренутно важећих добара и услуга на које се може увести снижена стопа ПДВ-а је дан у Оквиру 1.

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.

Измјенама¹¹ Директиве крајем 2009.г. чланицама је одобрено увођење снижене стопе ПДВ-а за испоруке гаса, електричне енергије и градског гријања, али тек након консултација са ПДВ Комитетом (*VAT Committee*). ПДВ комитет, који је успостављен Шестом директивом (данас чл. 398 Директиве 2006/112), уз најбољу праксу, представља најважнији савјетодавни механизам којим Европска комисија настоји на посредан начин, без законодавне или институционалне интервенције, хармонизирати праксу опорезивања ПДВ-ом у чланицама. У складу са одредбама Директиве Савјетодавни комитет је надлежан за консултације у вези са примјеном Директиве и за испитивање питања из сфере примјене одредаба ЕУ о ПДВ-у.

У међувремену, одређени број дерогација одобрених чланицама (Чешка, Естонија, Малта, Мађарска, Кипар, Пољска, Словенија, Словачка) које су приступиле ЕУ 1.5.2004.г., будући да биле ограниченог временског трајања (3-6 година), истеком одобрених рокова престале су да важе.

Коначно, с обзиром да су одредбе у погледу минималне висине стандардне стопе од 15% биле привременог карактера са роком примјене до 31.12.2010., измјенама Директиве крајем 2010.г. рок примјене овог стандарда је продужен за наредних пет година, тј. до 31.12.2015.г.¹²

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 .

Оквир 1: Анекс III Директиве 2006/112, Попис добара и услуга на које се могу примијенити снижене стопе ПДВ-а у складу са чл. 98 Директиве (на снази од 1.6.2010.)

1. Прехрамбени производи (укључујући и пића, искључујући алкохолна пића) за људску и животињску употребу; живе животиње, сјемене, биљке и састојци који су користе и за припрему хране, производи који се користе као додаци или супститути прехранбених производа
2. Снабдијевање водом
3. Фармацеутски производи који се користе за здравствену његу, превенцију настанка болести или за третмане у медицинске и ветеринарске сврхе, укључујући и производе који се користе за контрацепцију и санитарну заштиту
4. Медицинска опрема, помагала и други надомјестци намијењених за ублажавање или третман инвалидитета, за искључиву употребу инвалидних лица, укључујући и поправку таквих добара, и аутомобилска сједала за дјецу
5. Превоз путника и њиховог пратећег пртљага
6. Испорука књига на **свим физичким медијима**, укључујући и позајмљивање од стране књижара (укључујући брошуре, летке и слични штампани материјал, дјечје сликовнице, цртанке или бојанке, штампане ноте или у рукопису, карте и хидрографске или сличне шеме), новина и периодичних магазина, сем материјала који су у цијелости или углавном намијењени за рекламни материјал
7. Улаз на приредбе, театре, циркусе, сајмове, забавне паркове, на концерте, у музеје, зоолошке вртове, кина, изложбе и друга културна збивања и објекте
8. Пријем услуга радио и ТВ емитера
9. Услуге које пружају писци, композитори и извођачи дјела или накнаде од ауторских права у вези с тим
10. Снабдијевање, изградња, реновирање и промјена намјене стамбеног простора, као дио социјалне политике
- 10а. Реновирање и поправке приватних станова, искључујући материјал који представља значајан дио вриједности пружене услуге**
- 10б. Прање прозора и чишћење приватних кућа**
11. Испорука добара и пружање услуга у пољопривредној производњи, сем опреме и зграда
12. Смјештај који пружају хотели и сличне установе укључујући и пружање смјештаја за одмор и изнајмљивање простора за кампирање и ауто-кампове
- 12а. Ресторанске и услуге катеринга, уз могућност да се искључе испоруке пића (алкохолних и/или безалкохолних)**
13. Улаз на спортске догађаје
14. Употреба спортских објеката
15. Испорука добара и пружање услуга од стране организација које су од стране земаља чланица признате као хуманитарне организације и које су укључене у социјални рад или рад на социјалној заштити, у мјери у којој те испоруке добара, односно пружање услуга, нису ослобођене према чл.132, 134 и 136 Директиве.
16. Погребне услуге и услуге кремирања, заједно са њима повезаним испорукама добара
17. Пружање медицинске и стоматолошке његе као и термални третмани у мјери у којој те услуге нису ослобођене према чл.132(1), б-е
18. Услуге које се пружају у вези са чишћењем улица, скупљањем смећа и обрадом отпада, сем пружања тих услуга од стране органа из чл. 13
- 19. Мање поправке бицикала, обуће, предмета од коже, одјеће, постељине (укључујући и замјене)**
- 20. Услуге чувања дјете, помоћи старим, болесним и инвалидним лицима, лицима са посебним потребама**
- 21. Услуге фризера**

Напомена: Добра/услуге означене масним словима додате су у Анекс III 1.6.2009.

1.2. АНТИКРИЗНА ПОЛИТИКА СТОПА У ЧЛАНИЦАМА ЕУ (2008 – 2011)

Мјере у политици ПДВ-а које су подuzeле чланице ЕУ, као и неке друге земље у свијету, у вријеме глобалне економске кризе указују на дивергентне циљеве који су у фокусу влада. Док се једни воде циљем подстицања приватне потрошње и снажења ликвидности компанија, тиме непосредно или посредно дјелујући на раст економске активности, друге земље за приоритет имају очување буџетских прихода и по цијену повећања пореза и наставка депресије потрошње и гушења привредних активности. Будући да све мјере немају истоврсни правац дјеловања на све субјекте, државу, компаније и грађане потребно је балансирали трошкове и користи сваке од мјера, што подразумева жртвовање максималних учинака појединачних у циљу постизања укупних оптималних ефеката (енгл. *trade offs*). Други проблем у борби против кризе, о коме се мање говори, јесте спорост реагирања у ЕУ, чак и у ситуацији када се постигне консензус око неких мјера. Томе доприноси гломазност ЕУ и тромост институција, спорост код усвајања измјена директива на нивоу ЕУ и њихове транспозиције у националне прописе. Суочавање са глобалном кризом и немоћ да се реагира брзо, правовремено и у правој мјери отвара и питање редефинисања процеса усвајања мјера и инструмената у сегменту политике ПДВ-а. Флексибилност код доношења мјера у неким чланицама, а која се огледа у снажнијој улози владе и „заобилажењу“ парламената, показала се врло корисном праксом у вријеме кризе.

Мјере и инструменте које су чланице ЕУ и друге земље усвојиле концем 2008.г. и почетком 2009.г. могу се груписати у неколико категорија:

- мјере које су усмјерене на потицање агрегатне потражње (смањивањем стопе ПДВ-а и сужавањем пореске основице),
- мјере којима се јача фискална позиција влада (повећањем стопе ПДВ-а и снижених стопа, сужавањем опсега примјене диференцираних стопа),
- мјере којима се побољшава ликвидност компанија (продужавањем рокова за подношење пријава и за плаћање обавезе за ПДВ, скраћивањем рокова за враћање поврата, мјере којима се ублажавају ефекти стечаја компанија на пословне партнере),
- мјере којима се циљано потиче конкуретност (нпр. побољшавањем позиција малих фирми у систему ПДВ-а),
- мјере против пореских превара у систему ПДВ-а,
- мјере које воде поједностављењу администраирања ПДВ-ом.

Примјећујемо да поједине мјере имају вишестуке ефекте. Мјере против пореских превара утичу и на јачање конкуретности и јединственог економског простора, али и на смањење пореске евазије и на пораст прихода од ПДВ-а. Поједностављење администраирања ПДВ-ом смањује трошкове обвезницима, чиме се јача ликвидност привреде, али и растерећују трошкови пореских управа, чиме се остварују уштеде у буџетима које се могу усмјерити у јавне инвестиције. У цјелини гледано, аутономне пореске мјере које су чланице донијеле у протекле три године су крајње дивергентне.

Водећи свјетски економски истичу да је за ублажавање економске кризе потребно комбиновати различите фискалне стимулансе који укључују: (i) дјеловање на страни јавних расхода (нпр. отварање јавних радова), (ii) стимулансе усмјерене према потрошачима (нпр. смањење стопе ПДВ-а) или (iii) стимулансе усмјерене према компанијама (нпр. потицаји и субвенције).

Ефекти мјера усмјерених према потрошачима и компанијама су врло дискутабилни, док највећи ефекат могу произвести мјере на страни јавних расхода. Економисти закључују да фискални стимуланси у сваком случају морају бити правовремени, обимни, диверзифицирани, дуготрајнији, колективни, стабилни и одрживи.¹³ Избор мјера и инструмената за које се владе опредјељују у борби против глобалне рецесије овиси о значају прихода од ПДВ-а у укупним јавним приходима и удјелу опорезиве потрошње. Већи степен опорезивања потрошње оставља простора за стимулирање приватне потрошње смањењем стопа ПДВ-а и ширењем опсега добара и услуга на које се примјењују диференциране стопе.

У сфери индиректних пореза већи број чланица се определијелио за повећање пореза на потрошњу (ПДВ, акцизе) сматрајући да ће издашност ових пореза у најкраћем року довести до брзог раста прихода. У подручју ПДВ-а чланице су предузеле мноштво аутономних мјера које су резултирале повећањем пореског оптерећења.

Основне двије групе мјера подразумевају:

- i. повећање стандардних стопа ПДВ-а
- ii. ширења пореске основице.

С обзиром на постојање заједничког система ПДВ-а у ЕУ чланице су антикризне мјере у националним системима ПДВ-а морале ускладити са одредбама и одређеним границама које поставља правни оквир опорезивања ПДВ-ом у ЕУ (Директива 2006/112/ЕС) и прописује минималне стандарде у погледу стопа ПДВ-а и опсега добара и услуга на које се могу примијенити снижене стопе.

1.2.1. Политика стандардних стопа ПДВ-а

У почетној фази развоја кризе већи број чланица се определијелио за мјере у систему ПДВ-а које су требале помоћи компанијама да одрже пословање и ликвидност, барем кад је ријеч о уредном измиривању обавеза за ПДВ-е. Мјере су се односиле на скраћивање рокова поврата ПДВ-а или продужавање рокова плаћања обавеза. Тако су крајем 2008. и почетком 2009.г. само три чланице одлучиле да повећају стандардну стопу, а двије су смањиле стопу. Како је криза добијала на снази и ширини тако су се чланице нашле у све већим фискалним дубиозама које су настојале затворити повећањем стандардне стопе ПДВ-а. У току 2010.г. десет чланица је повећало стандардну стопу, а само једна је смањила стопу. Од 1.1.2011. шест чланица повећава стандардну стопу.

Поредећи са стањем прије избијања кризе може се закључити да је чак 13 чланица у посљедње двије-три године повећало стандардне стопе, с тим да су неке повећавале стопе у више наврата. Оваква дивергентна понашања чланица указују на неколико чињеница:

- да је одговор већег броја чланица на глобалну економску кризу био стихијски;
- да не постоји конзистентна национална политика ПДВ-а у већини чланица;
- да конципирање мјера у систему ПДВ-а у чланицама није пратила реална процјена могућих ефеката;
- да аутономне националне политике ПДВ-а угрожавају успостављање јединственог система ПДВ-а у ЕУ.

¹³ Више о томе: 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.

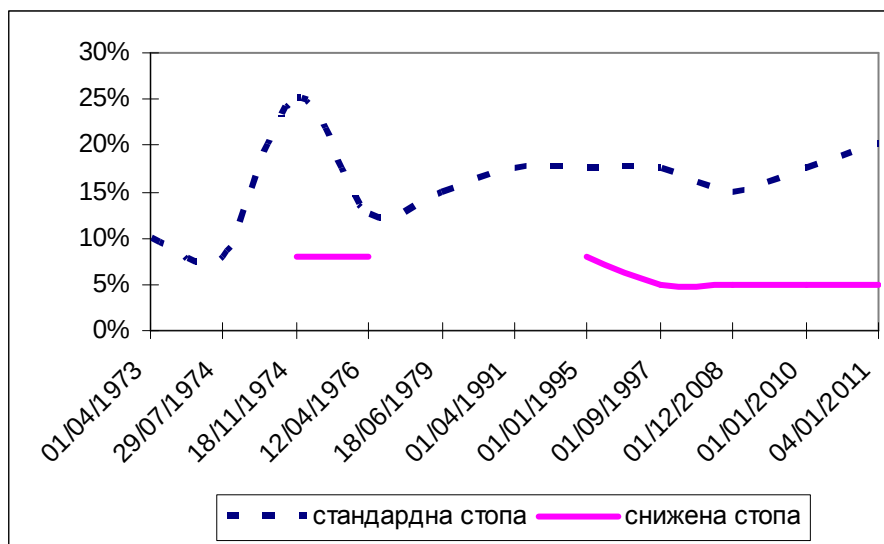
1.2.2. Стихијски приступ: случајеви Португала, В. Британије и Ирске

Оба случаја смањивања стопа ПДВ-а из 2008/2009 су занимљива. Португал је 2009.г. смањio стандардну стопу, да би од 2010.г. вратио стару стопу и од 2011. додатно је повећао за два процентна поена. Ирска је смањила стандардну стопу ПДВ-а за 0.5 процентна поена почетком 2010.г. Међутим, под притиском огромног фискалног дефицита Ирска је поново вратила стандардну стопу на ниво који је био прије привременог смањивања.

Случај Велике Британије је занимљив и због тога што су на њеном примјеру потврђена досадашња схватања о понашању трговаца приликом промјене стопа ПДВ-а. Случај В. Британије је индикативан и за процјене увођења диференцираних стопа у БиХ, с обзиром на недостатак искуства у овој области и релативно кратак период примјене ПДВ-а у БиХ. Напомињемо да би се приликом анализе искустава Британије требало ограничити на трендове и посљедице политика, не улазећи у оцјену висине стопе. Потребно је имати у виду велике разлике у степену развоја економија БиХ и В. Британије и различиту пореску структуру. У пореској структури БиХ доминира опорезивање потрошње, док у пореској структури развијених земаља попут В. Британије доминирају опорезивање дохотка, профита и капитала. Иако би, суkladно томе, БиХ требала бити више осјетљива на промјену политике ПДВ-а, случај Британије је показао да су и развијене земље рањиве на промјене политике ПДВ-а.

У вријеме увођења ПДВ-а (1/4/1973) В. Британија је стартала са ниском стопом ПДВ-а. Међутим, врло брзо након увођења ниже стопе ПДВ-а од 8% стандардна стопа је једно вријеме претворена у повишену стопу од 25% да би се одржао ниво прихода. Елиминација повишене и ниже стопе у периоду 1979-1994 компензовано је нижом стандардном стопом, прво минималном од 15%, а од 1991.г. умјереном стопом од 17,5%. Поновно увођење ниже стопе од 8%, па потом снижавање на 5% 1997.г., што се одржало до данас, је довело до ерозије прихода од ПДВ-а, раста превара и губитака прихода.

Графикон 1: Кретање стопа ПДВ-а у В. Британији (1973-2011)



Извор података: Европска комисија

Према студији Европске комисије из 2009.г. у периоду 2000-2006 процијењени губици ПДВ-а у Британији износили су чак 17% теоретске ПДВ основе Британије. Они се дијелом могу

приписати систему диференцираних стопа, будући да систем са више стопа више отворен преварама, него што је случај са једном стопом ПДВ-а. Проблеми са функционисањем система ПДВ-а у В. Британији су уједно и проблеми Уније, с обзиром да је ПДВ један од извора за финансирање буџета Уније којему В. Британија доприноси у значајној мјери с обзиром на њен велики фискални капацитет.

Проблеми са евазијом у систему ПДВ-а у Британији су кулминирали појавом економске кризе у четвртом кварталу 2008.г. Велика Британија је 1.12.2008.г. смањила стопу са 17,5% на 15% на период од 13 мјесеци, све у циљу подстицања потрошње. Још у вријеме најаве привременог снижавања ПДВ-е стопе у В. Британији аналитичари нису били оптимистични у погледу очекивања владе да ће снижавањем стандардне стопе ПДВ-а подстакнути агрегатну потражњу. Према њима ефекте привременог снижавања стопе у В. Британији ће осјетити само они који нису у систему ПДВ-а будући да ће им улазни ПДВ из набавке, којег не могу одбити, бити мањи, а тиме и цијена коштања. Очекивало се да би требале профитирати и хуманитарна удружења и каритативне институције. Опште мишљење је било да је опсег потрошње добара и услуга на које се примјењује стандардна стопа доста узак, те да интервенције у стопи ПДВ-а не би могле дати очекиване ефекте. Већина добара и услуга се опорезује нижом стопом или нултом стопом (нпр. издавање станова, већина прехранбених производа, лож-уље и енергија за домаћинства). Сљедећа примједба се односила на нагли прелазак на нижу стандардну стопу, тако да обвезници нису били припремљени, што им је створило додатне трошкове брзог прилагођавања. На крају, примједба се односила и на најаву ограничене временске примјене. Тиме се на одређени начин потрошачи желе подстакнути да купују добра у 2009.г. у већем обиму од потребног. С друге стране, то може бити и „мач с двије оштрице“, с обзиром на познати модел понашања продаваца у случају мијењања стопа. Имајући то у виду било је за очекивати да ће произвођачи који продају добра с нееластичном потражњом своја улагања одложити за 2010.г. када стопа пореза буде враћена на 17,5%, јер им то омогућава веће повећање цијена и остварење додатног профита у 2010. Са ове временске дистанце може се закључити да се неповољни сценарио на који су упозоравали ПДВ експерти остварио. Смањење ПДВ-е стопе није довело до смањења малопродајних цијена у истом проценту, те је изостао очекивани ефекат на агрегатну потражњу, а с друге стране повећане су фискалне дубиозе, тако да је фискални дефицит за 2009. износио -11,4%¹⁴. „Стара“ стопа ПДВ-а од 17,5% је враћена 1.1.2010. г. Већ у јануару 2010.г. потврдила су се предвиђања угледних економиста ММФ-а и др. да привремено смањење стопе ПДВ-а неће допринијети значајнијем расту агрегатне потражње¹⁵, али да ће поновно враћање на претходни ниво довести до пораста цијена, сукладно досадашњим искуствима земаља које су мијењале стандардну стопу. Према званичним извјештајима Националног уреда за статистику В. Британије враћање стандардне стопе на стари ниво је довело до наглог раста инфлације у јануару 2010.г. од 3,5%, што је у то вријеме био највиши ниво инфлације у Британији у од 2008.године¹⁶.

Враћање стопе ПДВ-а није било довољно за брзо санирање фискалног дефицита, тако да је В. Британија од 4.1.2011. поново повећала стандардну стопу и то на 20%. Према процјенама истраживача и секторских удружења повећање стопе ПДВ-а на 20% довешће до смањења потрошње за 1,6 млрд ГБП у 2011. и до отпуштања 163,000 радника¹⁷. Званичне информације

¹⁴ Извор: 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 Извор: UK Office for National Statistics

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

Енглеске централне банке већ показују да је пораст стопе ПДВ-а довело до раста инфлације у прва четири мјесеца 2011.г. од 1-1,25%¹⁸.

1.2.3. Политика диференцираних стопа ПДВ-а

Промјене снижених стопа ПДВ-а је теже сагледати, с обзиром на стартну позицију анализе – шароликост стопа и пореске основице на коју се примјењују. У цјелини, у циљу осигурања већих прихода политика чланица у сегменту диференцираних стопа је подразумијевала спровођење двају мјера:

- i. сужавања пореске основице која је обухваћена сниженим стопама и
- ii. повећања снижених стопа.

Наводимо неколико карактеристичних примјера. Иако је најављивала повећање стопе ПДВ-а са 20% на 23% Мађарска је крајем априла 2009.г. усвојила кризни план који је подразумијевао повећање стандардне стопе ПДВ-а на 25%, с тим да је увела и додатну снижену стопу од 18% (!) за млијеко и млијечне производе, хљеб, тијеста и централно гријање који су до тада биле опорезоване стопом од 20%.

Финска је одлучила да од 1.7.2010. повећа стандардну стопу ПДВ-а са 22% на 23%, а снижену стопу са 12% (која је претходно била смањена са 17% на 12%) на 13%. Снижена стопа од 13% примјењује се на основне животне намирнице и храну за животиње, као и на услуге катеринга које су до сада биле опорезоване стандардном стопом. Снижена стопа од 8% која се примјењује на лијекове, књиге, културне догађаје, путнички превоз, хотелски смјештај,.. од 1.7.2010. повећана је на 9%. Преглед промјена снижених стопа у чланицама у периоду 2008. - јуни 2011. дат је у Табели 1.

Табела 1: Промјене снижених стопа у чланицама ЕУ, 2008-2011

чланица	снижене стопе							
	2008		2009		2010		2011*)	
Чешка	9%				10%			
Естонија	5%		9%					
Финска	8%	17%	8%	12%	9%	13%		
Грчка	4.5%	9%	5%	9%	5%	10%	6.5%	13%
Латвија	5%		10%				12%	
Мађарска	5%				5%	18%		
Пољска	3%	7%					5%	8%
Португал	5%	12%					6%	13%
Румунија	9%		5%	9%				
Шпанија	4%	7%			4%	8%		

Извор података: European Commission, International VAT Monitor, International Tax Journal

*) стање на дан 1.7.2011.

Од почетка 2011.г. на снази су сљедеће редукције у сниженим стопама и опсегу добара и услуга који се опорезује сниженим стопама ПДВ-а:

¹⁸ Bank of England, Inflation Report, May 2011.

- Бугарска – од 1.4.2011. снижена стопа на хотелски смјештај, уколико представља дио туристичких услуга, се повећава са 7% на 9%;
- Кипар – од 10.1.2011. укинута је нулта стопа на храну и лијекове, а уведена снижена стопа на те артикле од 5% (лијекови под CN 30.3. и 30.4., те CN 30.2);
- Латвија – од 1.1.2011. укинута је снижена стопа на електричну енергију, а од 1.1.2012. на новине и периодику;
- Литванија – од 1.1.2012. биће укинута снижена стопа на лијекове са есенцијалне листе и ортопедска помагала чији трошак је сносио фонд здравствене заштите;
- Холандија – укинута је снижена стопа од 6% на музичке и театарске представе;
- Португал – од 1.1.201. укинута је снижена стопа на књиге, предлаже се укидање стопе на чоколадно и ароматизирано млијеко, млијечне напитке, маргарин, конзервирану храну;
- Словачка – укинута је снижена стопа на одређену храну и пољопривредне производе.

Преглед тренутно важећих снижених стопа по чланицама за главне категорије добара и услуга из Анекса III Директиве су дани у Табелама 2 и 3.

Табела 2 : Преглед снижених стопа у чланицама ЕУ по главним категоријама

чланица	Храна	Снабдијевање водом	Лијекови	Ортопедска помагала	Превоз путника	Инпути за пољопривреду
	Анекс III, 1.	Анекс III, 2	Анекс III, 3	Анекс III, 4	Анекс III, 5	Анекс III, 11
Аустрија	10%	10%	10%, *)		10%	10%
Белгија	6%, 12% *)	6%	6% *)	6% *)	6%	6%, 12% *)
Чешка	10%	10%	10%	10%	10%	10%, 20%
Естонија			9%	9%		
Финска	13%		9%		9%	13%, *)
Француска	5,5%, *)	5,5%	2,1%, 5,5%, *)	5,5%	5,5%	5,5%
Грчка	13%	13%	6,5%, *)	13%	13%	13%
Холандија	6%	6%	6%, *)	6%, *)	6%, *)	6%
Ирска	0%, 4,8%, 13,5%		0%	0%		13,5%
Италија	4%, 10%	10%	10%, *)	4%, *)	10%	4%, 10%, *)
Кипар	5%, *)	5%	5%	5%	8%, *)	5%, *)
Латвија	12%(дјечија храна)		12%	12%	12%	
Луксембург	3%	3%	3%, *)	3%, *)	3%	3%, *)
Мађарска	18%, *)		5%	5%	0%	
Малта	0%	0%	0%	5%	7%, *)	7%
Њемачка	7%, *)	7%, *)		7%	7%, *)	7%
Пољска	5%, 8%, *)	8%	8%	8%	8%	
Португал	6%, 13%, *)	6%	6%, *)	6%	6%	6%, 13%, *)
Румунија			9%	9% (сем зубних)		
Словачка	10%, *)		10%	10%	0%, *)	
Словенија	8,5%	8	5%	8	8,5%	8,5%
Шпанија	4%, 8%	8%	4%, *)	8%	8%	8%
Шведска	12%, *)		0% (само: за болнице, на рецепт)		6%	
В. Британија	0%, *)	0%	0%, *)	0%	0%	

Извор података: Европска комисија, стање 1.7.2011; „International VAT Monitor“, IBFD, Amsterdam, No. 1-3/2011, извјештаји кореспондената за период јануар-јуни 2011

Напомене:

- Попуњене су само категорије код којих се примјењује снижена стопа, иначе се подразумијева стандардна стопа ПДВ-а
- Ознака *) уз стопу означава ситуацију да се конкретна снижена стопа примјењује само на одређени опсег добара/услуга у оквиру категорије, док се на сва остала добра /услуге из те категорије примјењује стандардна стопа

Табела 3: Преглед снижених стопа ПДВ-а на књиге, Анекс III, 6.

чланица	књиге	књиге на другим физичким медијима	новине	периодика
Аустрија	10%		10%	10%
Белгија	6%, *)		0%, 6%, *)	0%, 6%, *)
Чешка	10%	10%	10%	10%
Естонија ¹	9%		9%	9%
Финска	9%			
Француска ²	5,5%, *)	5,5%, *)	2,1%, *)	2,1%, *)
Грчка	6,5%		6,5%	6,5%
Холандија	6%	6%	6%	6%
Ирска	0%		13,5%	13,5%
Италија	4%, *)	4% (само за слијепе)	4%	4%, *)
Кипар	5%		5%	5%
Латвија	12%			
Литванија ³	9%			
Луксембург	3%	3%	3%	3%
Мађарска	5%		5%	5%
Малта	5%		5%	5%
Њемачка	7%		7%	7%
Пољска	5%, *)		8%, *)	5%, *)
Румунија	9%	9%	9%	9%
Словачка	10%			
Словенија	8,5%	8	5%	8
Шпанија	4%, *)	4%	4%, *)	4%, *)
Шведска	6%	6% (за слијепе)	6%	6%
В. Британија	0%	0% (за слијепе)	0%	0%

Извор података: Европска комисија, стање 1.7.2011; „International VAT Monitor“, IBFD, Amsterdam, No. 1-3/2011, извјештаји кореспондената за период јануар-јуни 2011

Напомене:

- Попуњене су само категорије код којих се примјењује снижена стопа, иначе се подразумијева стандардна стопа ПДВ-а

- Ознака *) уз стопу означава ситуацију да се конкретна снижена стопа примјењује само на одређени опсег добара/услуга у оквиру категорије, док се на сва остала добра /услуге из те категорије примјењује стандардна стопа

Посебне напомене за поједине чланице:

¹ Сем на новине и периодику која већином садржи приватне огласе, „жуту штампу“ и еротске/порнографске садржаје (примјењује се стандардна стопа)

² Сем за текстове који садрже насиље или еротске/порнографске садржаје (примјењује се стандардна стопа)

³ Само за књиге и периодику информативне садржине

Из Табеле 3 може се закључити да је присутан неравноправан порески третман књига/новина које се издају на неком другом медију (нпр. на CD, DVD) и е-књига (које се продају у дигиталној форми) у односу на класичне штампане књиге. Само неколицина чланица примјењује снижене стопе и за ту категорију и то углавном за књиге које су намијењене

слабовидним лицима. Различит порески третман остале испоручитеље књига ставља у неравноправан положај на тржишту у односу на класичне издаваче.

У цијелости, и поред низа редукција и укидања дерогација, систем диференцираних стопа у ЕУ је и данас врло комплексан (Табеле 4 и 5).

Табела 4: Структура стопа ПДВ-а у ЕУ (стање: 1.7.2011.)

врста стопе	број чланица	напомена
супер снижене	5	
снижене	26	
зауставна (паркинг)	5	
нулта	7	Белгија, Ирска, Италија, Малта, Финска, Шведска, В. Британија

Табела 5: Структура снижених стопа у ЕУ (стање: 1.7.2011.)

број снижених стопа	број чланица	напомена
1 стопа	11	
2 стопе	13	
3 стопе	2	Луксембург, Ирска
укупно	26	26

Нулту стопу ПДВ-а у својим системима и даље има 7 чланица, од којих њих четири примјењују нулту стопу на строго ограничен опсег добара и то:

- на опорезивање дневних или недјељних информативних новина (Белгија), штампаних материјала и периодике коју производе непрофитна удружења (Шведска и Финска¹⁹);
- на лијекове који се испоручују болницама или се продају на рецепт (Шведска);
- на промет земљишта које се не користи у грађевинске сврхе (Италија).

Само три чланице – Ирска, Малта и В. Британија – *de facto* примјењују нулту стопу на шири дијапазон добара и услуга из Анекса III. Може се претпоставити да је разлог зашто су се тако дуго задржале нулте стопе ПДВ-а у овим земљама и то што су све три поменуте земље оточне, па је тиме мобилност добара мања, тако да примјена нултих стопа ПДВ-а има занемарив дисторзивни учинак на заједничко тржиште Уније и на настанак прекограничних ланчаних превара.

¹⁹ Влада Финске је у јуну 2011.г. усвојила приједлог да се на новине и периодику која се продаје на претплату укине нулта стопа ПДВ-а и уведе снижена стопа од 9% (izvor: „International VAT Monitor”, Vol 22, No 4., July/August 2011, IBFD, Amsterdam, p. 266).

II. ИМПЛИКАЦИЈЕ ДИФЕРЕНЦИРАНИХ СТОПА У СВИЈЕТУ

2.1. ИСКУСТВА И НАУЧЕНЕ ЛЕКЦИЈЕ

Истраживања система ПДВ-а у земљама широм свијета које континуирано спроводе економисти ММФ-а показују да увођење више стопа није само техничко питање, већ и да имплицира и одређене посљедице. Код доношења одлука о више стопа ПДВ-а најчешће се у фокусу налази подршка становништву са нижим дохоцима, док се најчешће из вида губе трошкови које у таквим системима имају обвезници и пореска администрација. У цјелини, економисти ММФ-а²⁰ сматрају да увођење диференциране стопе ПДВ-а може да произведе следеће посљедице:

- (1) Више стопа угрожава избор потрошача, а тиме и избор произвођача;
- (2) Произвођачи увијек настоје да прилагоде цјеновну политику до „прага издржљивости потрошача“, односно до оне мјере које то тржиште може да поднесе. Тако ће настојати да максимално пренесу повишену стопу на потрошаче, што ће анулирати било какво снижавање цијена на артикле који су у режиму ниже стопе;
- (3) Користи од ниже стопе неће имати само сиромашнији слојеви, већ и средњи и богати слојеви друштва. Ефекти ниже стопе на животни стандард се могу остварити и политиком циљаних трансфера и разним накнадама које повећавају дохотке;
- (4) Повлаштени порески третман само за одређена добра која имају супституте у погледу намјене отвара простор за константне жалбе дијела пословне заједнице која производи или продаје супституте;
- (5) Дефинисање добара или услуга које су у повлашћеном режиму поготово код основних животних намирница, књига, лијекова и др. је проблематично с обзиром на широк дијапазон производа и „сиве зоне“ које постоје у таквом асортиману добара, али и скупо, будући да захтијева да се ангажују посебни кадрови у пореским администрацијама, који требају бити одлични познаваоци технологије производње добара под повлашћеним режимом, супститута и свих других производа и робних марки који спадају у „сиву зону“, те додатни људски ресурси који ће комуницирати с обвезницима и одговарати на њихове упите у вези опорезивог статуса производа, давати обавезујућа мишљења и надзирати примјену правила и дефиниција. С друге стране, и обвезници који се нађу у тој зони производа имају додатне трошкове у вези њиховог сврставања и комуницирања са пореском администрацијом. Експерти ММФ-а закључују да *„успостава јасних дефиниција постаје скупа вјежба“*;
- (6) Ниже стопе ПДВ-а због техничких проблема у примјени и немогућности да пореска управа ефикасно надзире примјену нових правила и дефиниција дефинитивно доводи до пореске евазије;
- (7) Више стопе ПДВ-а не доносе очекивани раст прихода, а трошкови администрирања ових стопа су високи. Дистрибутивни ефекти на дохотке грађана су испод очекиваних. Експерти закључују да су акцизе и накнаде за употребу одређених добара много ефикасније средство за остварење правичности у расподјели дохотка;
- (8) Искуства земаља показује да скала стопа ПДВ-а не доприноси промјени у преференцијама потрошача и прерасподјели у структури потрошње домаћинства и влада, што показује значајну нееластичност потрошње и одражава локални карактер добара који имају повлаштени порески третман.

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

И поред развијене статистике, поготово у западним земљама, врло тешко је процијенити ефекте диференцираних стопа код становништва, обвезника и пореске администрације будући да је свака од ових интересних група структурирана, а сами подаци представљају само пресјек одређеног стања, без уграђене динамичке компоненте развоја економије на дуги рок. Аналитичари ММФ-а истичу да је структура потрошње, која је главно полазиште за израчун ефеката, не само различита с обзиром на висину дохотка, него и на добну старост домаћинства, склоност ка штедњи и улагањима. У погледу оцјене регресивности ПДВ-а на становништво са ниским дохоцима, што је, уосталом, један од главних разлога за евентуално увођење диференциране стопе ПДВ-а, потребно је сагледати **нето буџетске ефекте** такве мјере, сагледавајући трошкове које администрирање више стопа ПДВ-а производи на страни пореске администрације и обвезника. Истраживања у појединим земљама ЕЗ су показала да је коначни нето ефекат негативан, те да су снижене стопе и нулта стопа ПДВ-а „најнеефикаснији начин да се помогне сиромашним домаћинствима“²¹. Нека од тих истраживања су ради илустрације дати у Оквиру 2.

Оквир 2: Ефекти диференцираних стопа^{*)}

У В. Британији настојало се ублажити регресивност ПДВ-а примјеном нулте и снижене стопе за основне прехранбене артикле, становање и дјечију одјећу. Прогресивност такве политике је дерогирана великом пореском евазијом и губитком прихода, без великих ефеката на побољшање положаја екстремно сиромашних слојева.

Према извјештају Ирске пореске комисије од нулте и снижених стопа веће користи су имали богати него сиромашни. Тако је 10% најбогатијих остварило годишње 1,420 фунти уштеда на трошковима исхране, а 10% најсиромашнијих домаћинстава само 820 фунти. У извјештају се закључује да би опорезивање хране по стандардној стопи донијело више средстава за трансфере сиромашним слојевима, него што су сиромашни могли уштедјети код куповине хране по нултој стопи ПДВ-а.

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

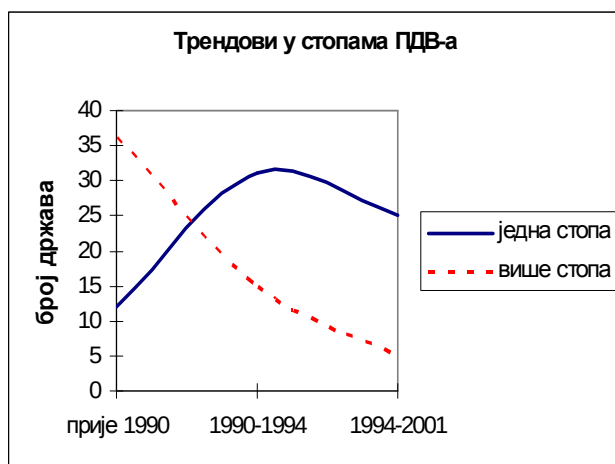
Искуства других земаља показују да политику стопа ПДВ-а не треба креирати и даље усмјеравати само у свјетлу његове потенцијалне регресивности, већ треба избалансирати позитивне и негативне стране и направити *trade-off* – искористити све његове предности и жртвовати максималистичке захтјеве да би се добиле оптималне користи. ПДВ је ефикасан и издашан порез, у начелу се једноставно убире и подразумијева знатно ниже трошкове поштивања прописа и администрирања. Циљ влада треба бити да одржавају једноставан и ефикасан систем ПДВ-а, а да редистрибуцију између слојева становништва остварују буџетским инструментима (трансферима).

Аналитичари ММФ-а на крају закључују да је „*најгоре од свега на свијету завршити са ерозијом пореске базе, комплицираном скалом стопа и ослобађања и порезом који је скуп за*

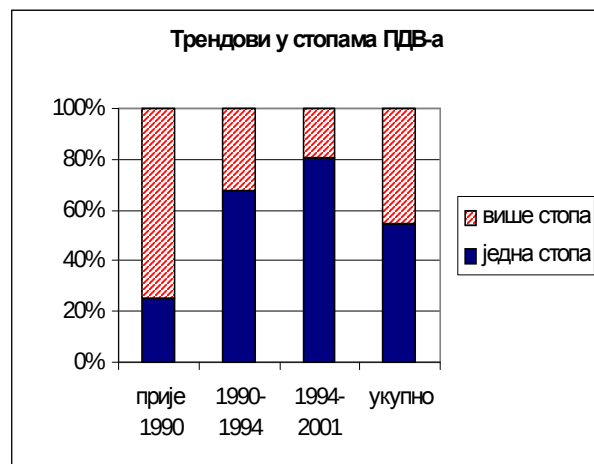
²¹ Ibid. p. 217-218.

администрирање – и то све у име правичности, умјесто једноставности и ефикасности завршавају са комплексношћу, трошковима и евазијом – све из погрешног разлога“²².

Искуства држава код увођења ПДВ-а и измјене стопа значајно су утицала на државе које су тек намјеравале да систем пореза на промет замијене системом ПДВ-а. Према опсежним дугогодишњим истраживањима²³ ММФ-а увођење система ПДВ-а у државама до 90-тих XX. вијека карактерисало је одређивање за диференциране стопе ПДВ-а. Међутим, тај се тренд значајно измијенио у посљедњој декади у корист система ПДВ-а са једном стопом (Графикон 2), што због негативних искустава других земаља са диференцираним стопама, што због савјета ММФ-а, који су, опет, резултат истраживања ефеката система ПДВ-а са више стопа које су спроводили. Резултат тог заокрета је да данас нешто више од половине држава има јединствену стопу ПДВ-а (Графикон 3), иако има земаља које имају четири, пет, па чак и више од 5 стопа ПДВ-а²⁴.



Графикон 2



Графикон 3

²² Ibid. p. 220.

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

²⁴ Држава која има највише ПДВ стопа у свијету је Колумбија са чак 8 стопа. Поред нулте и стандардне стопе од 16% Колумбија примјењује и снижене стопе од 1%, 6,5%, 10% и повишене стопе од 20%, 25% и 35%. Извор: „International VAT Monitor“, No. 2/2010, VAT rates overview, IBFD, Amsterdam, January-February 2010.

2.2. ЕФЕКТИ ДИФЕРЕНЦИРАНИХ СТОПА ПДВ-А У ЕУ

Према студији о систему стопа у ЕУ, коју је на захтјев Европске комисије средином 2007.г. презентирао неовисни Институт у Копенхагену²⁵ због постојања система диференцираних стопа укупан систем у ЕУ трпи велике фискалне и економске губитке. Буџети пореских администрација су оптерећених додатним трошковима администрирања, док постојање снижених стопа ствара простор за пореске преваре²⁶. Компаније су оптерећене додатним трошковима поштивања пореских прописа које доносе системи диференцираних стопа²⁷. Додатни трошкови или оптерећују добит, што на дуги рок смањује инвестиције и укупно благостање акционара, или их компаније преваљују на продајне цијене, што оптерећује дохотке становништва, али и компаније чини неконкурентним на вањском тржишту.

Кључне поруке студије Института у Копенхагену су следеће:

- *„јединствена стопа ПДВ-а је далеко најбоља опција политике опорезивања ПДВ-ом са економског становишта“*
- *„заокрет ка јединственој стопи даје значајне предности. Прво, мање сложена структура стопа генерише значајне уштеде трошкова поштивања прописа компанијама и пореским администрацијама. Друго, она би могла смањити девијације у функционисању интерног тржишта. Треће, постоји вјероватноћа да побољшава благостање потрошача у поређењу са садашњом ситуацијом.“*

Увођење снижених стопа ПДВ-а у системе чланица ЕУ најчешће је правдано социјалним разлозима, ублажавањем регресивних учинака ПДВ-а на становништво са нижим дохоцима, или чак демографским разлозима. Међутим, пракса је показала другачије ефекте. На примјер, снижене стопе на беби опрему, дјечију одјећу, обућу или храну нису допринијеле повећавању наталитета. Искуства чланица показује да величина ефекта снижавања стопе ПДВ-а на цијене и ниво запослености на крају зависи од много фактора: преференцијама потрошача и цјеновној еластичности потражње за одређеним добрима и услугама, нивоу конкуренције унутар сектора, обиму сиве економије, о томе да ли је радно-интензивна или капитал-интензивна дјелатност и др.

Могуће је постићи одређене економске користи снижавањем стопа ПДВ-а уколико се то ограничи на секторе који су у већој мјери погођени сивом економијом, односно неформалним, нерегистрованим, а тиме и неопорезованим, активностима. Уколико се смање стопе на добра и услуге које многи производе или пружају у домаћинствима претпоставља се да ће то утицати на промјену преференција домаћинстава ка већем кориштењу услуга или добара набављених од регистрованих добављача. То оставља простор за фокусирање на ефикасније и продуктивније обављање редовних послова у формалној економији, умјесто да запослени своје снаге троше на послове „уради сам“. Пораст продуктивности доводи до појаве ефеката економије обима, док преусмјеравање потрошње ка регуларном тржишту доводи до повећања потражње за одређеним добрима и услугама, што потиче раст запослености у тим секторима и укупан раст економије. Све то коначно доприноси порасту пореских прихода (директних и индиректних). Снижавање стопе ПДВ-а може имати ефекте

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

²⁶ Обим пореских превара у сфери ПДВ-а се процјењује на 2-2,5% БДП ЕУ, извор: TAXUD, Европска комисија.

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.

на већу запосленост уколико се примјењује на производе и услуге са еластичном потражњом (нпр. луксузна добра). С друге стране, смањење стопа на основне животне намирнице чије је потражња ценовно нееластична, сем ограничених социјалних ефеката, неће довести до раста потражње и веће запослености тих сектора. Међутим, не треба заборавити ни чињеницу да је тржиште рада доста ригидно, овисно о сектору (радно- или капитал-интензивно), снази конкуренције, тзв. структуралној незапослености и постојању фиксних уговора, те да је потребан дужи рок да би се помјерањем стопа ПДВ-а у одређеним секторима остварили ефекти повећане запослености. Примјена снижене стопе на производе и услуге за крајњу потрошњу гдје постоје супститути може довести до фаворизирања одређених сектора потакнутог фискалним инструментима, што може довести до преусмјеравања ресурса у неефикасне секторе.

Студије су показале да се највећи ефекти на продајне цијене остварују снижавањем стопе ПДВ-а на производе крајње потрошње, локално испоручене. Уколико се стопа снижава на производе и услуге регионалног карактера, мобилне пореске основице, под дјеловањем миграције становништва и тржишта ефекти снижене стопе врло брзо ће се истопити. Повећана потражња за тим производима и добрима довешће до формирања коначне цијене изнад жељене продајне цијене. С друге стране, снижавање стопе ПДВ-а на међупродукте и сировине и материјал нема ефекта на смањење трошкова производње и продајне цијене сектора, будући да ПДВ није елемент цијене коштања. Међутим, стварни системи ПДВ-а знатно одступају од теоријског модела. Увођење прага за регистрацију за ПДВ-е оставља велики број малих фирми изван система. Улазни ПДВ-е из набавки малих фирми оптерећује цијену коштања мале фирме. Величина ефекта ПДВ-а скривеног у цијени коштања на производне трошкове обвезника ПДВ-а и крајње продајне цијене овиси о висини набавки од добављача који нису обвезници ПДВ-а у прометном ланцу одређеног добра или услуге.

Дугогодишња истраживања и искуства чланица ЕУ су потврдила двије чињенице којих креатори политике опорезивања ПДВ-ом морају бити свјесни:

- повећање стопе ПДВ-а изазива већи пораст цијена него што износи само повећање стопе, будући да трговци најчешће искористе прилику да под плаштом пораста стопе повећају и основицу (маржу),
- смањење стопе ПДВ-а најчешће не доводи до смањења продајне цијене за износ укинута пореза, на начин да један дио смањења иде у корист потрошача, у виду мање цијене него што је била прије смањења стопе, а други у корист обвезника, у виду веће марже.

Ове констатације су јако важне за формулисање политике стопа ПДВ-а, будући да заговорници снижених стопа (углавном потрошачи и политичари у предизборним кампањама) истичу регресивност ПДВ-а као пресудан разлог за увођење скале стопа ПДВ-а. За оцјену степена регресивности ПДВ-а потребно је познавати структуру потрошње лица са нижим и лица са вишим дохоцима. Уколико се жели нижим стопама ПДВ-а утицати на равномјернију дистрибуцију дохотка и смањење диспаритета потребно је да структура потрошње групација становништва буде у дужем периоду стабилна. Према студијама највеће диспропорције у потрошњи између група налазе се код потрошње хране и комуналних услуга. Дакако, у сиромашним земљама са ниским дохоцима највећи дио дохотка одлази на нееластична добра и услуге. Будући да се снижавањем стопе ПДВ-а у правилу не могу остварити жељени ефекти на цијене као боље рјешење се намеће увођење циљаних трансфера према одређеним групама становништва или добрима/услугама (субвенционисање гријања, електричне енергије, набавка школских уџбеника, субвенционисање лијекова и др.) заједно са

увођењем прогресивног опорезивања дохотка. Међутим, код субвенционисања потрошње енергената мора се водити рачуна и о енергетској политици, као и заштити околине²⁸.

У погледу ефеката експерименталне примјене снижених стопа на локално испоручене радно-интензивне услуге студија Института из Копенхагена је показала да су након осам година примјене поменутог експерименталног пројекта у ЕУ снижавањем стопе ПДВ-а у одређеним радно-интензивним дјелатностима постигнути минорни резултати. Европска комисија је покушала да снижавање стопа ПДВ-а на ове услуге правда економским ефектима, имајући у виду да су снижене стопе на радно-интензивне услуге локалног карактера усвојене у вријеме интензивне кампање Комисије на редуцирању скале диференцираних стопа. Циљ пројекта је био да се снижавањем стопа ПДВ-а дјелује на пораст запошљавања у одређеним радно-интензивним дјелатностима локалног карактера. Будући да радно-интензивне услуге у правилу имају низак улазни ПДВ-е, а остварују високу додатну вриједност, њихов повољнији порески третман не би требао да угрожава буџет, тј. да обвезници који пружају услуге пређу у обвезнике који константно имају право на поврат ПДВ-а. Прелиминарни извјештаји чланица које су учествовале у експерименту показали су сљедеће:

- да није дошло до раста ефикасности у овим секторима, нити до креирања нових радних мјеста
- да је снижавање стопа ПДВ-а врло мало утицало на пад цијена, са безначајним ефектом на раст потражње за тим услугама.

С друге стране, анализе Европске комисије показале су да мјере у сфери смањања оптерећења радне снаге (стопа социјалних доприноса) имају далеко већи утицај на раст запослености, док снижавање стопа ПДВ-а само додатно оптерећује расходе буџета и дерогира стабилност прилива прихода у буџете. Снажнији ефекти могу се постићи и кориштењем осталих економских инструмената, као што су субвенције или циљани трансфери, циљане финансијске потпоре за нова радна мјеста или компензације за смањење трошкова радне снаге, тако да би се могли остварити значајни ефекти уз ниже трошкове за свако ново радно мјесто. Европска комисија на крају закључује да је **смањење стопа ПДВ-а расипање ограничених средстава буџета који се могу много ефикасније користити.**

²⁸ Нпр. уколико се субвенцијама или чак нижим стопама ПДВ-а стимулира потрошња електричне енергије и угља умјесто кориштења лож-уља треба водити рачуна о укупном енергетском билансу, климатским промјенама, капацитету хидроелектрана и рудника, потребним инвестицијама, сушама итд. Исто тако, задржавање високих стопа ПДВ-а на електричну енергију може довести до непланске сјече огрјевног дрвата и угрожавања животне средине.

III. ЕФИКАСНОСТ СИСТЕМА ПДВ-А У БИХ

3.1. ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ПДВ СТОПЕ – УТИЦАЈ НА ЕФИКАСНОСТ ПОРЕСКОГ СИСТЕМА

Да ли су диференциране стопе најбољи приступ економске политике, или постоји алтернативна мјера са којом се могу постићи исти циљеви са мање трошкова? Бројни аргументи у корист диференциране стопе ПДВ-а важе и за друге политике, као што су циљане субвенције или циљане промјене опорезивања дохотка. Шема субвенција може бити боље циљана, захтијевати мање трошкова провођења и бити транспарентнија, али, са друге стране, може бити мање погодна у смислу трајног рјешења. У сваком специфичном случају се стога треба анализирати да ли је диференцирана стопа ПДВ-а најбољи инструмент од свих изводљивих мјера.

Кључ за ефикасну примјену диференциране ПДВ стопе јесте да задржи ниске тзв. механичке губитке прихода. Механички губици настају када је приход уступљен за потрошњу која не доприноси постизању жељеног циља. На примјер, ако је нижа ПДВ стопа примијењена на храну у циљу побољшања расподеле дохотка, механички губитак прихода ће настати због домаћинства са високим примањима који ће такође имати користи од нижих стопа. Диференцирање стопа ПДВ-а без детаљних анализа цјеновне еластичности може довести до смањења ефикасности пореског система, у случају да се “погрешне” робе опорезују по сниженим стопама. Емпиријске анализе указују да је потражња за храном нееластична, те да једнопроцентно смањење цијене хране доводи до раста тражње за свега 0,5 процената. Више стопе ПДВ-а имају јачи и бржи утицај на цијене него ниже.

Према анализама Међународног монетарног фонда, ниже и нулте стопе ПДВ-а су скупа и слабо циљана средства рјешавања питања расподеле.²⁹ Степен прерасподјеле дохотка, који се може постићи нултим или сниженим ПДВ стопама на основне животне намирнице, ограничен је чињеницом да богати троше значајане количине ових добара, у апсолутним величинама. Прогресивне стопе пореза на доходак и расходне политике су погоднији начин обезбјеђивања циљане подршке домаћинства са ниским дохотком, а носе ниже трошкове.³⁰

Ипак, постојећи ПДВ систем у ЕУ је далеко од хомогеног. Висок интерес чланица ЕУ за диференциране стопе мотивисан је различитим интересима. Неке чланице имају циљ да повећају запослење, друге да промовишу одређене производе, а неке да помогну угроженим категоријама. Кључно питање је колико ови аргуменати имају тежине, односно **у којој мјери диференциране стопе повећавају економску ефикасност**, те у којој мјери могу бити имплементирани у пракси са разумним административним трошковима?³¹

У наставку су образложени неки од начина мјерења ефикасности система ПДВ-а као и показатељи његових карактеристика.

²⁹ Укидање нулте и снижене стопе и повећање накнада заснованих на доходу би, на примјер, Великој Британији повећало нето приходе за око 0,75 процената БДП-а (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.

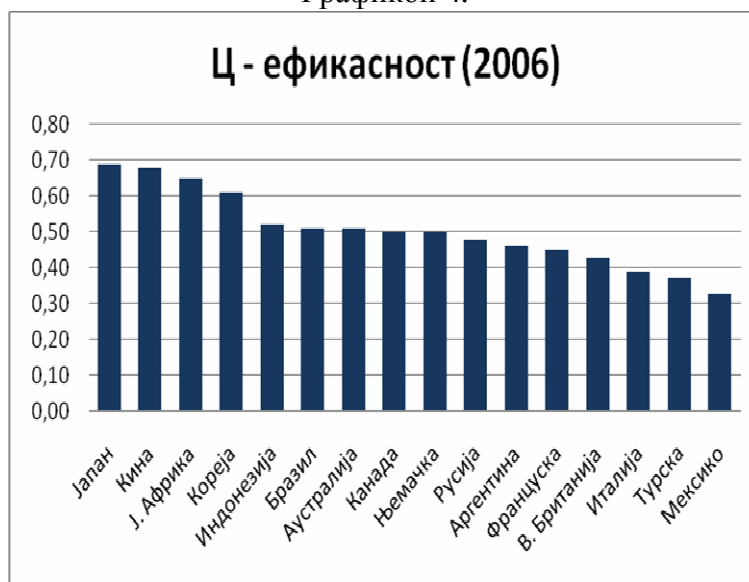
3.2. МЈЕРЕЊЕ ЕФИКАСНОСТИ СИСТЕМА ПДВ-А

Показатељ неискоришћеног капацитета система ПДВ-а може се изразити путем показатеља Ц-ефикасности. Ц-ефикасност се мјери односом прихода од ПДВ-а и производа приватне потрошње и ПДВ стопе³².

У условима гдје је цјелокупна потрошња опорезована и гдје нема пореске евазије, а примјењује се јединствена стопа ПДВ-а, Ц-ефикасност би износила 100%. На основу овог показатеља може се процијенити за колико би се повећало учешће ПДВ-а у приватној потрошњи, уколико би се стандардна стопа повећала 1%. Ц-ефикасност земаља Г-20 варира између близу 70% и 33% (Графикон 4).

Како би се одредили приоритети реформи у систему ПДВ-а, приликом анализе Ц-ефикасности могу се посматрати двије врсте показатеља, тзв. „*policy gap*“ и „*compliance gap*“. „*Policy gap*“ односи се на губитак прихода услед законских рјешења, односно мјера фискалне политике. Његова нулта вриједност указује да се ради о систему са јединственом ПДВ стопом и без пореских ослобађања. „*Compliance gap*“ настаје услед пореске евазије, а његова нулта вриједност значи да сви обвезници уредно измирују своје обавезе. Карактеристика развијених земаља су мање стопе пореске евазије, али се у ПДВ системима у већој мјери примјењују пореска ослобађања и нулте стопе, него што је то случај код земаља у развоју.

Графикон 4.



Извор: IMF Fiscal Monitor, November 2010

Погоршању Ц-ефикасности доприноси „скретање“ потрошње према робама и услугама са нижим стопама ПДВ-а, као и раст пореске евазије. Детаљније испитивање узрока пореске евазије открива да је Ц-ефикасност у негативној корелацији са укупним пореским оптерећењем у привреди. Ц-ефикасност је већа код нижих стандардних стопа ПДВ-а и дуже имплементације система ПДВ-а (Agha i Haughton, 1996). У нешто скоријој студији, De Mello

³² Више о методологији израчуна Ц-ефикасности: Антић Д., „Ефикасност наплате ПДВ-а у БиХ“, ОМА Билтен бр. 23, јуни 2007., стр. 2-9., www.oma.uino.gov.ba

(2009) користи податке 42 земље (углавном чланица OECD-а) за 2003. годину, те потврђује раст Ц-ефикасности са падом стандардне стопе ПДВ-а, а такође наглашава позитивну корелацију овог индикатора и ефикасности пореске администрације и владе, као и квалитета законске регулативе.³³

Анализе ММФ-а показују да су промјене у наплати пореза више изражене него промјене одговарајуће пореске основе.³⁴ Важан фактор који утиче на промјене Ц-ефикасности током привредног циклуса је пореска евазија, обзиром да је већа вјероватноћа да ће компаније и домаћинства избјегавати плаћање пореза у неповољним финансијским и кредитним условима. Са друге стране, структура потрошње се значајно мијења током привредног циклуса. Током рецесије повећава се удио основних добара и услуга у укупној потрошњи, што може имати значајне ефекте на убирање прихода, с обзиром да су ова добра и услуге често опорезоване по нижим или нултим стопама. Значај промјене структуре потрошње илустрована је на примјеру Исланда у периоду 2007-2008. Стандардна стопа ПДВ-а износила је 24,5%, с тим да су нека добра и услуге били опорезовани по стопама од 0% до 7%. Удио потрошње добара и услуга опорезованих по нижим стопама порастао је у овом периоду за скоро 7 процентних поена, док је удио производа опорезованих стандардном стопом опао за око 3,5 п.п. Као резултат тога, приходи од ПДВ-а су опали, иако је укупна потрошња забиљежила раст за преко 5%.

3.3. ЕФИКАСНОСТ ПОРЕСКОГ СИСТЕМА У БиХ

Из Графикана бр. 5 и 6 видимо да је коефицијент Ц-ефикасности за Босну и Херцеговину поприлично висок у поређењу са земљама у развоју, али и са развијеним земљама. Основни разлози тога су јединствена стопа ПДВ-а и ниска скала ослобађања, тако да код нас нема пуно простора за јачање ефикасности система ПДВ-а путем затварања „*policy gap*-а.“³⁵ Јединствена стопа опорезивања, са друге стране доприноси мањем простору за пореске преваре, односно мањем „*compliance gap*-у“ у БиХ.

Процјењује се да је Ц-коефицијент Босне и Херцеговине за 2010. годину износио 61,7%.³⁶ За потребе израчуна овог коефицијента кориштена је укупна потрошња (владина и приватна), обзиром да су све испоруке добара и услуга према владином сектору опорезоване.³⁷

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 У условима јединствене ПДВ стопе, неки од начина утицаја на „*policy gap*“ били би нпр. измјена прага за регистрацију и сл.

³⁶ У калкулацији кориштене су пројекције потрошње од стране Дирекције за економско планирање БиХ, будући да у вријеме израде овог документа нису доступни званични подаци. С обзиром на методолошки приступ који је раније примијењен у случају БиХ потребно је напоменути да од 2009.г. постоје и ослобађања плаћања ПДВ-а у случају финансирања набавки добара и услуга из ИРА фондова ЕУ унутар БиХ. За процјену удјела ослобођеног промета у оквиру трошења ИРА фондова у БиХ потребна је аналитичка евиденција трошења средстава ИРА фондова у БиХ. Због ограниченог повлачења ИРА фондова (примјена само двије компоненте) претпоставка је да тај удио не утиче у значајној мјери на израчун Ц-коефицијента.

³⁷ Према калкулацији која узима у обзир само приватну потрошњу Ц-коефицијент би износио чак 77,9%.

Графикон 5.



Извор: IMF Fiscal Monitor, November 2010. и сопствена калкулација за БиХ

Графикон 6.



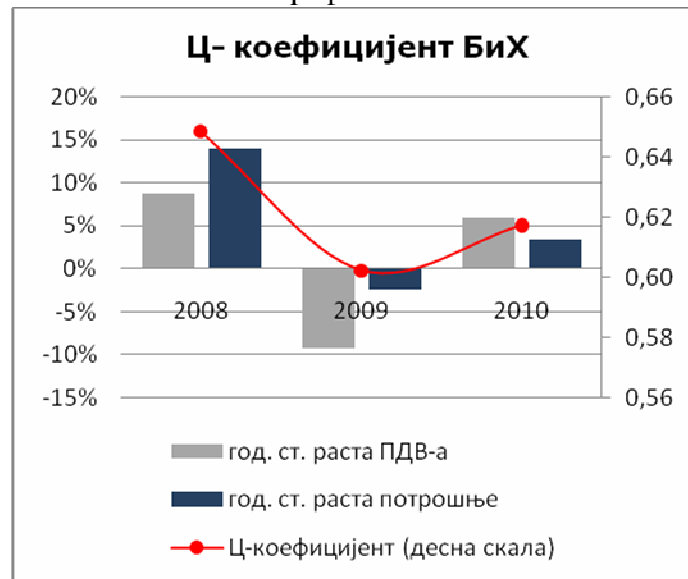
Извор: IMF Fiscal Monitor, November 2010. и сопствена калкулација, за БиХ

Из Графикона 7. може се видјети динамика Ц-коэффицијента БиХ у посљедњих неколико година. У 2009. години забиљежен је пад овог показатеља, док је од 2010. године овај показатељ поново на узлазној путањи³⁸, што је у складу са налазима поменуте анализе ММФ-а, да су промјене наплате ПДВ-а углавном израженије од промјене пореске основице, у овом случају потрошње. У 2009. години, у којој је забиљежен пад економске активности, приходи од ПДВ-а су пали по вишој стопи од стопе пада потрошње. Према процјенама ДЕП-а, потрошња у 2010. години није пратила раст прихода од ПДВ-а што, с обзиром да није било

³⁸ У случају да су у 2010.г. били исплаћени поврати ПДВ-а који су пренесени у 2011.г. Ц-коэффицијент БиХ би био мањи за 0,01.

законских измјена, може указивати на смањење пореске евазије у години позитивног економског раста.

Графикон 7.



Извор: УИО и ДЕП

3.4. ИМПЛИЦИТНА СТОПА ОПОРЕЗИВАЊА

Поред Ц-коефицијента за анализу карактеристика пореског система рачуна користе се и имплицитне пореске стопе (*implicit tax rate* - ITR). Оне се *de facto* рачунају на основу истих улазних података, али на различит начин. Имплицитна пореска стопа показује просјечно ефективно пореско оптерећење различитих врста прихода. Израчунава се на темељу омјера пореских прихода и потенцијалне пореске основе. ITR на потрошњу дефинисана је као однос свих пореза на потрошњу и крајње приватне потрошње на одређеној економској територији. ПДВ компонента ИТР на потрошњу је представљена односом прихода од ПДВ-а и приватне потрошње. **Ц-коефицијент је, значи, количник овог показатеља и стандардне ПДВ стопе.** Други показатељ, који се рачуна **разликом стандардне стопе ПДВ-а и ПДВ компоненте ИТР на потрошњу, је показатељ снижене стопе и базе ПДВ-а.** Овај показатељ има циљ да установи карактеристике ПДВ система, односно да утврди колико систем разликује ПДВ основицу и приватну потрошњу, те улогу снижених ПДВ стопа. Висока вриједност овог индикатора указује на то да је значајан дио приватне потрошње опорезиван по нижој стопи од стандардне или генерално изузет од опорезивања. Други разлози који доприносе високој вриједности овог показатеља су висок праг опорезивања, висок ниво сиве економије и сл. ПДВ компонента ИТР на потрошњу износила је око 10,5% у 2010. години, те је показатељ снижене стопе и базе ПДВ-а износио око 6,5%, што је близу просјека ЕУ.³⁹

³⁹ Уколико би узели у обзир само приватну потрошњу, ПДВ компонента ИТР на потрошњу износила би 13,24%, а показатељ снижене стопе и базе ПДВ-а свега 3,76%.

3.5. ФАКТОРИ ЕФИКАСНОСТИ СИСТЕМА ПДВ-А

На ефикасност система ПДВ-а у БиХ у приходовном смислу дјеловали сљедећи фактори (Табела 6):

- системски (ограничена ослобађања и постојање јединствене стопе ПДВ-а);
- организациони (централизовано устројство УИО);
- микроекономски (релативно добар степен поштивања прописа од стране обвезника);
- макроекономски (велика овисност земље о увозу, што уз ефикасну царинску администрацију осигурава наплату већег дијела ПДВ-а на граници).

Табела 6: Фактори ефикасности ПДВ и правци дјеловања на приходе од ПДВ-а (евалуација аутора)

Фактор ефикасности	БиХ, 2010	БиХ – ефекат на приходе у 2010	ЕУ-27, 2010	ЕУ-27 – ефекат на приходе у 2010
висина стандардне стопе	17% (релативно ниска)	↓	20,37% (релативно висока)	↑
ослобађања	врло ограничена IPA	↑ ↓	ограничена	↑
диференциране стопе	нема	↑	широка скала	↓
облик ПДВ-а	потрошни облик ПДВ-а	неутралан	потрошни облик ПДВ-а	неутралан
праг за регистрацију	EUR 25,564 (релативно висок *)	↓	EUR 23,870 (релативно висок)	↓
администрирање ПДВ (увоз и земља)	јединствена институција	↑	подијељено на царинску и пореску администрацију	↓
поштивање прописа (висина дугова и пореска евазија)	средња (постепен раст дугова, раст броја обвезника)	↑	висока пореска евазија ⁴⁰	↓
редовито извршење	дјелимично дерогирано	↑	да (анкета)	неутралан

⁴⁰ Пореска евазија у систему ПДВ-а у ЕУ у 2004.г. процјењује се на 2-2,5% БДП (више: *Communication from the Comission 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.).

поврата ПДВ-а	преносом дијела поврата у 2010.г..		ММФ-а, 2005) ⁴¹	
отвореност економије(**)	висока – 42%	↑	ниска – 20,36% ⁴²	↓

*) преко USD 20,000 – мјерило OECD

**) сопствени израчун на бази критеријума отворености (*openess*) = (увоз + извоз) / (БДП * 2)

У последње двије године од избијања економске кризе приходи пд ПДВ-а су угрожени по неколико основа:

- почетком 2009.г. примјењују се ослобађања на набавку добара и услуга у оквиру IPA пројеката;
- омјер поврата ПДВ-а у односу на бруто наплаћене приходе од ПДВ-а константно расту, а у структури поврата расту поврати међународним организацијама и пројектима;
- од избијања глобалне економске кризе примјетан је константан раст дугова по основу пријављеног, а неплаћеног ПДВ-а, мада се мора нагласити да је износ дугова мјерен удјелом у БДП у односу на ниво ПДВ дуга у ЕУ миноран (у 2010. дугови по основу ПДВ-а представљају 0,18% БДП).

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

⁴² Трансакције промета између чланица се не сматрају класичним увозом/извозом. Извор података за калкулацију за ЕУ-15: подаци EUROSTAT-а о спољњој размјени и БДП, <http://eurostat.ec.europa.eu/>

IV. ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА УВОЂЕЊЕ ДИФЕРЕНЦИРАНИХ СТОПА У БИХ

4.1. ПРАВНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ

Правни аспект увођења диференциране стопе ПДВ-а подразумијева сљедеће:

- измјену Закона о ПДВ-у
- измјену подзаконских аката
- израду додатних упутстава и инструкција.

Сматра се да је правни аспект заокружен усвајањем подзаконских аката, упутстава и инструкција. Према процјенама Сектора за порезе УИО (процјене су дане у Прилогу 2., т.1. ове Студије) укупан процес измјене легислативе у сфери ПДВ-а унутар УИО трајао би 10 мјесеци. На измјену Закона, према процјени Сектора, требало би одвојити 6 мјесеци, јер би то уједно била прилика да се дограде и остале нужне измјене⁴³. За израду измјена Правилника о примјени Закона о ПДВ-у Сектор за порезе процјењује да је потребно 2 мјесеца, као и за израду осталих подзаконских аката.

Поред активности у УИО правни аспект измјена закона из подручја ПДВ-а захтијева спровођење сложене и специфичне процедуре доношења и измјена закона из сфере индиректних пореза, која је прописана чл. 20 Закона о систему индиректног опорезивања. Након разматрања нацрта измјена Закона Управни доставља нацрт измјена одборима за буџет и финансије ентитетских скупштина/парламената. Након што размотри мишљење одборâ Управни одбор нацрт Закона доставља Савјету министара. Послије усвајања нацрта Закона Савјет министара га доставља Парламенту БиХ на усвајање. У Табели 7 је приказана динамика усвајања легислативе из сфере ПДВ-а са процјеном минималног времена за сваку поједину институцију у поменутиим фазама измјене закона.

Приказани динамички план предвиђа да ће Управном одбору УИО требати само једна сједница да усвоји нацрт измјена Закона (тј. да ће га усвојити у тексту којег достави УИО), односно још једна додатна за разматрање мишљења одборâ за буџет и финансије ентитетских скупштина/парламената. Исто тако, за разматрање нацрта у одборима предвиђен је један мјесец, а у Савјету министара два мјесеца. За процедуру пред Парламентом БиХ, која укључује и разматрање од стране одборâ за буџет и финансије оба дома, остављен је рок од три мјесеца. Након усвајања Закона потребно је још два мјесеца да УИО припреми измјене Правилника о примјени Закона о ПДВ-у, те још додатна два мјесеца да УО УИО усвоји измјене Правилника.

Свеукупно, минимално вријеме за израду и усвајања сета потребних прописа износи 18 мјесеци. Овај рок подразумијева пуну ангажованост свих институција – УИО, Управног одбора, одборâ за буџет и финансије ентитетских скупштина/парламената, Савјета министара, одборâ за буџет и финансије Парламента БиХ и самих парламентарца.

⁴³ Нпр. чл. 15 Закона у вези са опорезивањем услуга, у складу са измјенама Директиве 2006/112 које су на снази од 1.1.2010.

Табела 7: Динамика измјене ПДВ легислативе (процјене: Сектор за порезе УИО и аутор)

мјесец	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
израда измјена Закона о ПДВ																		
процедуре пред УО УИО (усвајање измјена закона и правилника)																		
прибављање мишљења ентитетских скупштинских одбора																		
процедура пред Савјетом министара																		
редовита процедура у Парламенту БиХ																		
израда измјена Правилника о примјени Закона о ПДВ																		
израда упутстава и инструкција																		

4.2. ОПЕРАТИВНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ

Према процјенама Сектора за порезе УИО (процјене су дане у Прилогу 2. т. 2. ове Студије) потребно је извршити и одређене оперативне припреме за увођење снижене стопе ПДВ-а. Оперативне припреме укључивале би сљедеће активности:

- обуку запослених у Сектору за порезе, што би подразумијевало организацију стручних семинара и радионица;
- обуку групације обвезника која би требала да примјењује снижену стопу;
- спровођење медијске кампање, која би укључивала оглашавање УИО на телевизији, радију и у штампаним медијима.

Сектор процјењује да је потребно 12 мјесеци за извршење наведених оперативних активности након што се усвоји Закон о ПДВ-у. Имајући у виду динамику доношења измјена Закона о ПДВ-у, која је приказана у Табели 7, извршавање оперативних припрема у времену од 12 мјесеци од доношења измјена Закона у Парламенту БиХ (14. мјесец од почетка активности на измјени легислативе) продужава вријеме укупног прилагођавања УИО на 26 мјесеци, односно на више од 2 године од иницирања измјена Закона о ПДВ-у (Табела 8).

Табела 8: Динамика оперативних припрема УИО (процјене: Сектор за порезе УИО и аутор)

мјесец	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
редовита процедура у Парламенту БиХ															
Оперативне припреме УИО															

4.2.1. IT претпоставке

Увођење диференциране стопе ПДВ-а представља комплексан IT захтјев. У начелу, увођење новог информационог система, модула или сложеније апликације, уколико је резултат сопствене израде, од пројекта до експлоатације, захтијева извршавање стандардног сета активности који укључује:

- пројектирање потребних измјена базе података, упита, извјештаја и образаца
- израду програмских дефиниција
- програмирање
- тестирање
- документирање измјена, процедура, извјештаја
- писање инструкција и извођење обуке унутар институције.

Прилагођавање постојећих IT система и модула је још сложеније јер захтијева и конверзију постојећих структура базе података, како би се постојећи подаци могли користити заједно са подацима креираним по новој структури података. Кориштење дугих временских серија података о обвезницима, њиховим обавезама и уплатама, је основ контроле и ревизије од стране УИО. Задатак IT Сектора је да осигура доступност података о историјату обвезника, *on-line* или преко извештаја, најмање пет година уназад, у складу са законским одредбама. С обзиром на накнадна прилагођавања структуре базе због диференцираних стопа ПДВ-а потребно је извршити конверзију постојећих база података и њихово усклађивање са новом структуром.

Други велики задатак развојног тима јесте усклађивање ALICE модула у свим његовим компонентама које заједно доприносе функционалности система ПДВ-а. Није довољно креирати нови образац пријаве ПДВ-а за двије двије стопе ПДВ-а, која ће бити извор података за контроле и израчун коефицијената расподеле, већ и увезати аналитичку евиденцију обвезника са апликацијама које су нужне за ефикасност контроле наплате ПДВ-а, за сузбијање пореске евазије и утаја, за принудну наплату и др.

Табела 9: Преглед IT и других претпоставки

Претпоставке	Активности	Напомене
Кадровске	Оформити развојни тим	Потребна су посебна знања, вјештине и технике пројектирања
	Запослити додатне информатичаре	Процедуре запошљавања су дуге и сложене (измјена Правилника о систематизацији?)
Материјално-техничке	Простор и опрема за рад развојног тима	
IT претпоставке	Набавка лиценци за <i>software</i> који је потребан за развој апликације;	Дуге процедуре јавних набавки
	Додатни <i>hardware</i>	
	Додатна инфраструктура у УИО	
Финансијске	Додатни оперативни и капитални издаци	Унапријед планирати у буџету, осигурати одобрење УО УИО

Према процјенама ИТ Сектора УИО⁴⁴ потребно је осигурати додатне људске ресурсе у склопу развојног тима чији би пројектни задатак требао бити прилагођавање постојећег модула ALICE. С обзиром на сложеност пројектног задатка чланови развојног тима би требали бити запосленици који посједују потребна знања и вјештине, те потребно искуство у сличним операцијама. Имајући у виду постојећу кадровску попуњеност ИТ Сектора издвајање већег броја запослених у развојни тим би захтијевало запошљавање додатних информатичара који би преузели редовите задатке особља које би било искључиво ангажовано на прилагођавању ALICE модула. За реализацију пројектног задатка је потребно је осигурати и одговарајуће материјално-техничке претпоставке за рад наведеног тима, што може укључити и додатне трошкове на терет буџета УИО (Табела 9).

Оквир 3: Динамички план измјена модула ALICE

Груби динамички план спровођења измјена у ИТ модулу ALICE подразумијева годину и по времена потребног за успоставу функционалног система ПДВ-а са двије диференциране стопе:

Фаза	Потребно вријеме
прилагођавање ALICE модула	6 мјесеци
прилагођавање осталих компонентни система (анализа ризика, контроле, принудна наплата, и др.).	12 мјесеци

Детаљнији план активности у оквиру прве фазе је презентован у прилогу ИТ Сектора

Спровођење наведених активности ИТ Сектора УИО је подложно одређеним ризицима који могу успорити или одложити активности на увођењу диференцираних стопа ПДВ-а. Према ИТ Сектору најзначајнији ризици су:

- неформирање адекватног развојног тима или кашњење у његовом формирању
- пропусти у фази дефинисања корисничког захтјева
- осигурање материјалних, техничких и ИТ претпоставки за рад тима и извршавање пројекта.

4.2.2. Људски и материјално-технички ресурси

Увођење диференциране ПДВ-е стопе захтијева и додатни ангажман пореске администрације. У случају БиХ Сектор за порезе УИО процјењује да би било потребно запослити додатних 110 службеника (вид. Прилог 2, т.3. ове Студије). Преглед потреба за новим службеницима је дат у Табели 10. Слично ИТ сектору запошљавање додатних службеника у Сектору за порезе захтијева претходно одобрење измјена Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста УИО, осигурање додатних средстава у буџету УИО и спровођење сложене процедуре јавног конкурса за избор државних службеника.

⁴⁴ Погледати у прилозима мишљење ИТ сектора (Прилог 1 ове студије)

Табела 10: Преглед новоупослених у Сектору за порезе

Одсјек	Број запосл.	Образложење
Одсјек за контролу и ревизију	60	Контроле су сложеније и свеобухватније, захтијевају више времена за обављање
Одсјек за контролу великих обвезника		
Одсјек за пружање услуга обвезницима	10	Повећан обим посла на давању писмених и усмених (call center) информација обвезницима
Одсјек за обраду пријава ПДВ-а	40	Повећан обим посла због сложеније ПДВ пријаве

Повећање броја запослених базира се на процјени повећања времена потребног за контролу обвезника који примјењују двије стопе ПДВ-а у односу на садашње стање са једном стопом. Други фактор јесте повећање сложености администрирања ПДВ-ом, што се односи на повећану комуникацију са обвезницима, повећање радног напора код уноса података са ПДВ-е пријаве, која ће, према приједлогу (вид. Прилог 2 ове Студије) имати девет поља више у односу на садашњу ПДВ пријаву. Та поља се односе на раздвајање података о набавкама, промету, улазном и излазном ПДВ-у и крајњој потрошњи за сваку поједину врсту стопа, снижену и вишу стандардну стопу.

4.2.3. Буџетски ефекти

Запошљавање новог особља у Сектору за порезе захтијева и додатне материјално-техничке и ИТ ресурсе у Средишњем уреду и у четири регионална центра. Према процјенама Сектора за порезе (вид. Прилог 2, т. 4. ове Студије) потребно је осигурати додатни радни простор за новоупослене, минимално 550 м² канцеларијског простора, и опремити га за рад нових службеника, што укључује намјештај, ИТ опрему и аутомобиле за теренске контроле. У Табели 11 је дан преглед износа додатних трошкова УИО у вези финансирања запошљавања новог особља у Сектору за порезе и трошкова радног мјеста сваког од њих, који је базиран на процјенама Сектора (вид. Прилог 2, т. 5 ове Студије). Напомињемо да процјена не укључује потребе Сектора за ИТ.

Табела 11: Процјена минималних додатних трошкова Сектора за порезе УИО

Бр.	Врста расхода	Економски код	Буџет
I	ТЕКУЋИ ИЗДАЦИ		2,640,000.00
1	Плате запослених	611100	2,640,000.00
2	Накнаде трошкова запослених	611200	
II	КАПИТАЛНИ ИЗДАЦИ		564,000.00
1	Набавка грађевина	821200	
2	Набавка опреме	821300	
2.1.	Намјештај		44,000.00
2.2.	Компјутерска опрема		120,000.00
2.3.	Моторна возила		400,000.00
III	УКУПНО (I+II)		3,204,000.00

Пројекције трошкова плата и накнада новоуспслених су **минималне**, будући да полазе од основне плате најнижег ранга службеника са високом спремом. Поред тога, оне не укључују додатке за овлаштења инспектора, минули рад, регрес и остале опорезиве накнаде. Горе наведени капитални издаци **не укључују** трошкове прибављања додатног радног простора и његовог опремања, што претходно поретпоставља и спровођење процедура јавних набавки.

Буџетске импликације у вези са увођењем диференциране стопе ПДВ могу се посматрати и динамички. У фискалној години која претходи увођењу снижене стопе нужно је обезбиједити финансијска средства за прибављање и опремање простора, набавку дијела капиталних добара, те за трошкове обуке службеника (материјалне, путне трошкове) и трошкове медијске кампање. Та улагања могу се сматрати једнократним улагањем. Након имплементације диференциране стопе биће нужно осигурати редовита средства за плате новоуспслених службеника и текуће трошкове (трошкове редовитог одржавања, комуналија, загријавања, набавке материјала и услуга, телефонских трошкова, издатака за гориво, регистрације и текуће одржавање возила...), као и за набавку остатка капиталних добара.

4.2.4. Прилагођавање система расподеле

Увођење диференцираних стопа ПДВ-а подразумијева и одређене измјене у регулативи и техничком обрачуну крајње потрошње. Крајња потрошња, исказана у пријавама ПДВ-а за сваки ентитет и Брчко Дистрикт, представља основ расподеле индиректних пореза у БиХ, а након интервенције Високог представника 2007.г., када је коефицијент за Брчко Дистрикт фиксиран на 3,55%, основ за расподелу прихода од индиректних пореза између ентитета. Крајња потрошња представља основицу за обрачун ПДВ-а на који обвезник нема право поврата. У пријавама ПДВ-а се засебно исказује крајња потрошња за сваки ентитет и Дистрикт, а *de facto* то је **износ ПДВ-а**. Математички гледано код обрачуна коефицијената у условима примјене једне стопе ПДВ-а релативни односи између ентитета остају исти без обзира да ли поредили крајњу потрошњу (неопорезиву основицу) или ПДВ на који обвезник нема право поврата. Међутим, уколико се уведе додатна стопа ПДВ-а у пољима ће се наћи микс ПДВ-а из крајње потрошње по сниженој и вишој стопи и неће бити могуће уназад израчунати стварну крајњу потрошњу (основицу). Стога је нужно увести додатна поља за снижену стопу за сваки ентитет и Дистрикт. Уосталом то налажу и одредбе Закона о уплатама на јединствени рачун и расподелу прихода („Службени гласник БиХ” бр. 55/04, 34/07 и 49/09) у чл. 13б.

(1) Удјели ентитета у преосталом износу ентитета израчунавају се као преостали износ помножен одређеним коефицијентом (у даљем тексту: коефицијент дозначавања ентитета).

(2) Коефицијент дозначавања ентитета утврђује се као однос сума крајње потрошње приказане у пријавама пореза на додату вриједност за робу и услуге на територији датог корисника прихода и сума крајње потрошње приказане у пријавама пореза на додату вриједност на територији Босне и Херцеговине, које су унесене у евиденцију Управе за исти период. Информација о крајњој потрошњи уноси се у евиденцију Управе на основу пријава пореза за који обвезник нема право поврата, посебно за сваку стопу пореза на додату вриједност.

Математички приказ новог израчуна коефицијената крајње потрошње је дат у Оквиру 4.

Примјена горе наведене одредбе захтијева и измјену Правилника о израчуну коефицијената дозначавања ентитетима (Службени гласник БиХ” бр. 62/08), у члановима у којима се прописује методологија израчуна коефицијената на темељу података о крајњој потрошњи из ПДВ пријава.

Поред тога, УИО треба да измијени пријаву ПДВ-а и дода нова поља, те да адекватне измјене направи у ИТ систему и у извјештајима које УИО доставља Управном одбору.

Коначно, обвезници ће морати прилагодити своје евиденције (књиге излазних фактура) у којима ће обезбиједити и додатна 3 поља за крајњу потрошњу за промет у крајњој потрошњи по сниженој стопи, а која ће им послужити као основа за попуњавање ПДВ-е пријаве, а инспекторима УИО као подлога за контролу тачности података о крајњој потрошњи исказаној на ПДВ-е пријави.

Оквир 4: Обрачун коефицијената расподеле индиректних пореза

Обрачун расподеле индиректних пореза у увјетима примјене једне стопе ПДВ-а приказали смо на сљедећем једноставном примјеру:

систем обрачуна коефицијената са једном стопом ПДВ-а:				
	ФБиХ	РС	БД	укупно
износ ПДВ-а, 17%	896	455	50	1,400
коефицијенти	63.98%	32.47%	3.55%	
основица	5,269	2,674	292	8,235

У примјеру је удио Дистрикта фиксиран на 3,55%, у складу са одлуком Високог представника, док су удјели ентитета израчунати у складу са Правилником о израчуна коефицијената дозначавања ентитетима. У случају увођења двије стопе ПДВ-а опорезива крајња потрошња ће бити структурисана. Дио опорезиве потрошње ће се опорезовати по нижој, а остатак по вишој стопи. Реално је очекивати да ће се удио опорезиве потрошње која се опорезује нижом стопом разликовати у ентитетима/Дистрикту. У симулацији на збирној ПДВ пријави (тзв. „национална пријава“ за БиХ) пријављена је сљедећа „крајња потрошња“ (*de facto* ПДВ из крајње потрошње) приказано по стопама.

Подаци на ПДВ пријави:				
	ФБиХ	РС	БД	укупно
износ ПДВ-а, 8%	169	107	7	283
износ ПДВ-а, 23,7%	749	317	49	1,115
	918	424	56	1,397

Уколико бисмо из ових података рачунали коефицијенте расподеле по постојећој методологији они у нашем хипотетичком примјеру износили: 65,98% за ФБиХ и 30,47% за РС. Стога, постојећа методологија за израчун коефицијената расподеле мора бити ревидирана да узме у обзир постојање двије стопе ПДВ-а, у складу са одредбама чл. 136 Закона о уплатама на јединствени рачун и расподелу прихода. Да би се то постигло потребно је израчунати основицу по свакој стопи за сваког корисника расподеле и на темељу укупне основице (тј. опорезиве крајње потрошње) израчунати коефицијенте расподеле:

Израчун основице:	ФБиХ	РС	БД	укупно
основица за 8%	2,108	1,337	88	3,532
основица за 23,7%	3,161	1,337	205	4,703
укупно	5,269	2,674	292	8,235
коефицијенти расподеле	63.98%	32.47%	3.55%	

Примјећујемо да је укупна опорезива основица остала иста као и код јединствене стопе, тако да нити један корисник није оштећен у израчуна. Исто тако, износ укупно обрачунатог ПДВ-а на опорезиву потрошњу је остао исти, будући да је виша стопа од 23,7% израчуната у циљу остварења истих прихода као у систему са јединственом стопом ПДВ-а.

V. ПОЛАЗИШТЕ АНАЛИЗЕ ЗА БИХ

Како полазна листа добара и услуга на које би се увеле снижене стопе ПДВ-а није била позната прије израде студије импликација увођења диференциране стопе ПДВ-а у БиХ у анализи смо се определијели смо за сљедећу листу добара:

- i. брашно
- ii. хљеб, пецива
- iii. млијеко и основни млијечни производи
- iv. шећер
- v. уље, масноће животињског и биљног поријекла
- vi. месо
- vii. лијекови
- viii. ортопедска и медицинска помагала
- ix. вјештачка ђубрива
- x. сјемена
- xi. средства за заштиту биља
- xii. беби храна
- xiii. беби опрема
- xiv. књиге, новине и периодика.

Листа ставки за анализу је ограничена на горе наведена добра из сљедећих разлога:

- a. Листа добара и услуга на које се могу увести снижене стопе из Анекса III Директиве 2006/112/ЕС (вид. Оквир 1) је широка и свеобухватна. За поуздану процјену ефеката потребни су статистички подаци о номиналној или количинској потрошњи свих добара / услуга из Анекса III у БИХ на годишњем нивоу. Такви аналитички подаци нису доступни на web страницама статистичких агенција;
- b. Листа одабраних добара за анализу укључује ставке која су од увођења ПДВ-а **најчешће помињане у јавности**, од стране пословне заједнице, синдиката или удружена потрошача, или су биле предмет иницијатива о којима је расправљано на сједницама Управног одбора УО УИО;
- c. За горе поменуте ставке могуће је извршити процјену потрошње у одређеном обиму на темељу статистике потрошње, података из система УИО и апроксимацијама на основу статистике националних рачуна и процјена међународних институција;
- d. За полазиште анализе ефеката узет је приједлог Републике Српске да се уведе снижена стопа ПДВ-а од 8% на горе наведена добра;
- e. Приликом израчуна ефеката на приходе дана је и варијанта са сниженом стопом ПДВ-а од 5% и нултом стопом, што је био захтјев из различитих иницијатива које су у протеклих пет година упућиване Управном одбору УИО.

VI. ИМПЛИКАЦИЈЕ ДИФЕРЕНЦИРАНИХ СТОПА У БИХ

6.1. ФИСКАЛНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ

Фискалне импликације увођења диференциране стопе ПДВ-а подразумевају следеће:

- губитак прихода од ПДВ-а на добра/услуге које су под повлашћеним пореским режимом
- пораст буџета УИО услед повећања сложености администрирања и контроле обвезника.

Обје горе наведене импликације негативно утичу на фискални биланс БиХ: директно – смањујући приходе од индиректних пореза у БиХ, и индиректно – повећавајући расходе консолидованих буџета БиХ.

6.1.1. Методолошке напомене

Процјену губитака ПДВ-а могуће је радити са макро нивоа (*top-down*), користећи податке статистике националних рачуна или полазећи од микро нивоа (*bottom-up*), користећи расположиве податке о увозу и промету обвезника ПДВ-а. У случају БиХ оба поменута модела процјена губитака прихода од ПДВ-а не могу дати поуздане закључке из следећих разлога:

- статистика националних рачуна, која је доступна у публикацијама статистичких агенција у БиХ, обезбјеђује преглед потрошње само по институционалним јединицама (потрошња домаћинства, непрофитних организација, владе,..), а подаци о потрошњи по врстама добара нису доступни;
- статистика потрошње домаћинства даје податке о потрошњи одређених добара по домаћинству који су прикупљени анкетирањем домаћинства, са свим недостацима које такве анкете са собом носе, укључујући процјене броја становника, количина, цијена и износа дохотка који се издваја за потрошњу одређеног добра, удјела сопствене производње добара и др.;
- статистика из ИТ система УИО (ПДВ модул ALICE) осигурава податке о укупној опорезивој крајњој потрошњи из пријава ПДВ-а само по корисницима расподеле (ентитети, Дистрикт), коју није могуће рашчланити на потрошњу по врстама добара и услуга, па чак ни по врсти дјелатности, с обзиром да се привредни субјекти – обвезници ПДВ-а региструју за велики број дјелатности (export-import, производња, услуге, ..) и, углавном, немају једну претежиту дјелатност, која би била филтер за израчун опорезивог промета;
- подаци о увозу добара из ИТ система УИО (модул царина) осигуравају податке о плаћеном ПДВ-у на граници, што је недовољно за израчун губитака ПДВ-а, будући да добра која се увезу најчешће као инпути пролазе и неколико фаза промета до коначне продаје готовог производа, тако да сагледавање укупних губитака захтијева и укључивање осталих елемената битних за израчун додате вриједности у свакој фази промета.

Већи степен поузданости у доношењу закључка о губицима прихода од ПДВ-а због увођења снижене стопе је могуће постићи уколико се примијене:

- „мјешовити“ приступ, који подразумева комбинацију микро и макро података

- модели апроксимације, који би се темељили на аналогiji са структуром потрошње добара у ЕУ-27.

На крају, циљ примјене више модела израчуна је да се добије **распон потенцијалних ефеката, у скали од најпесимистичнијих до најоптимистичнијих, као граничних вриједности унутар који се могу очекивати и стварни ефекти.**

6.1.2. „Мјешовити“ модел

Полазишта:

- Приступ подразумијева израчун удјела потрошње која би требала бити у режиму снижене стопе ПДВ-а „укрштањем“ података о крајњој потрошњи добијених из статистике националних рачуна, расходни приступ, и података о наплаћеном порезу на промет;
- Подаци о наплаћеном порезу на промет су корисни за израчун омјера опорезиве основице ниже стопе и више стопе. У вријеме када се примјењивао тај облик опорезивања у БиХ дио крајње потрошње је био опорезован повлаштеним стопама (0% и 10% у ФБиХ, 0% и 8%+2% у РС и Дистрикту);
- Очекује се да ће се сличан асортиман добара који је био под повлаштеним пореским третманом у вријеме примјене пореза на промет наћи под повлаштеностом стопом ПДВ-а;
- За анализу података пореза на промет узети су подаци из 2005.г., посљедње године пред имплементацију ПДВ-а;
- Из статистике националних рачуна⁴⁵ преузети су подаци о крајњој потрошњи у 2005.г.
- Претпоставља се да се структура потрошње није значајније промијенила. Иако се уназад неколико година повећала потрошња опорезивих добара и услуга (нпр. мобилна телефонија, комуникације, стамбена изградња и др.), што је одлика вишег животног стандарда, глобална економска криза је довела до смањења дохотка и потрошње луксузних добара.
- Из статистике националних рачуна су узети подаци о удјелу јавних, социјалних, образовних и здравствених услуга, те услуга финансијског посредовања у БДП, које су у системима опорезивања порезом на промет и ПДВ-а најчешће ослобођена. Ови подаци су нужни да би се израчунао износ потрошње која је била ослобођена плаћања пореза на промет. Ова потрошња ће се у великом дијелу односити и на добра која би била под сниженом стопом ПДВ-а.

Израчун:

На темељу података о наплаћеном порезу на промет, примјеном одговарајуће стопе, израчуната је опорезива основица. Изузимањем плаћених индиректних пореза израчуната је потенцијална опорезива основица, а одузимањем опорезиве крајње потрошње добијена је потрошња која је била ослобођена плаћања пореза.

⁴⁵ Агенција за статистику БиХ, „Национални рачуни“, Тематски билтен 01, децембар 2010.

Табела 12.1.: Израчун губитака прихода по „мјешовитом“ моделу

2005	Износ (КМ)
Наплаћени порез на промет	1,811,688,655
Основица пореза на промет	13,845,710,703
Крајња потрошња (са порезима)	15,657,399,357
Крајња потрошња из националних рачуна	20,497,965,000
Потенцијална пореска база	18,686,276,345
Удио опорезиве крајње потрошње	74%

Извор:

- подаци о наплаћеном порезу на промет у 2005: Министарство финансија РС, Федерално министарство финансија и Пореска управа Брчко Дистрикта
- статистика националних рачуна: Агенција за статистику БиХ

Подаци о пореској бази пореза на промет су примјеном одређених стопа на наплаћени порез разграничени на пореску базу добара која су се опорезивала по вишој стопи, пореску базу за опорезивање услуга и пореску базу за добра која су се опорезивала по нижој тарифи. Ова посљедња база би великим дијелом требала бити под повлаштеностом стопом ПДВ-а. У Табели 12.2. дате су компоненте потенцијалне пореске основице и процентуални удјели. На крају је израчунат удио ослобођених добара.

Табела 12.2.

	износ (КМ)	%
1 потенцијална пореска основица	18,686,276,345	100.00%
2 ППП виша тарифа *)	4,131,095,490	22.11%
3 ППП нижа тарифа *)	5,696,556,809	30.49%
4 ППУ *)	4,018,058,404	21.50%
5 пореска основица (2+3+4)	13,845,710,703	74.10%
6 разлика (1-5)	4,840,565,643	25.90%
7 јавне, социјалне и здравствене услуге, услуге финансијског посредовања	3,412,101,000	18.26%
8 ослобођена добра и услуге (6-7)	1,428,464,643	7.64%

*) калкулација аутора на бази података о наплаћеном порезу на промет по тарифама и стопама које су биле на снази

У случају увођења снижене стопе ПДВ-а у повлаштеностом режиму би била већина потрошње која је систему пореза на промет била ослобођена или под нижом стопом. У Табели 12.3. је израчунат удио пореске основице тих категорија добара.

Табела 12.3.

	износ (КМ)	%
ослобођена добра и услуге	1,428,464,643	9.35%
опорезовано по нижој тарифи	5,696,556,809	37.30%
пореска основица за снижену стопу		46.65%
остала опорезована добра и услуге	8,149,153,894	53.35%
ефективна пореска основица	15,274,175,345	100.00%

Израчунати удјели ослобођених и опорезивих добара у пореској основици одговарају систему пореза на промет, међутим, у случају система ПДВ-а потребне су даље корекције дијела ослобођене основице:

- за удио промета малих фирми које су изван система ПДВ-а,
- за удио сопствене производње за крајњу потрошњу и
- за удио сиве економије.

Ако претпоставимо да укупна корекција износи 30% на дијелу основице који је ослобођен, тада се мијења и омјер између основица за снижену и основице за вишу стопу на **45% : 55%**. Наравно, свако повећање процента корекције смањује удио основице са нижим стопама у укупној пореској основици.

Губитак прихода од ПДВ-а у односу на наплаћене приходе у 2010.г. у случају увођења снижене стопе у висини од 8% према овом моделу износио би цца 714 мил КМ уколико се омјер 45% : 55%. примијени на пореску основицу нето наплаћеног ПДВ-а у 2010.години.

6.1.3. Модел потрошње домаћинстава

Полазишта:

- a. Модел се заснива на подацима из анкете о потрошњи домаћинстава у БиХ која је спроведена 2007.г. према методологији Свјетске банке. Новији подаци нису доступни, јер се анкете тог типа у правилу раде сваке четири године⁴⁶;
- b. С обзиром да није било могуће пронаћи извјештај о потрошњи у ФБИХ из поменутог пројекта, а цјеловити извјештај за БиХ се фокусирао углавном на праг сиромаштва⁴⁷, подаци за анализу су преузети из годишњег извјештаја Републичког завода за статистику РС за 2010.годину⁴⁸;
- c. Претпоставља се да структура потрошње у РС одговара структури потрошње у БиХ, имајући у виду да је анкета спроведена у РС посебно третирала потрошњу домаћинстава из урбаних и руралних подручја;
- d. Претпоставља се да није дошло до значајнијег помјерања структуре потрошње домаћинстава од 2007.г. до данас;
- e. За потребе анализе број становника у БиХ је процијењен на 3,9 милиона;
- f. Из анкете спроведене у РС преузета је процјена о просјечном броју чланова по домаћинству (3,1 члан);
- g. Анкетом потрошње домаћинстава предочени су подаци о номиналној и количинској потрошњи становништва РС;
- h. Подаци о номиналној потрошњи одражавају цијене из 2007.г., те их је потребно индексирати растом малопродајних цијена у периоду до 2010.година.
- i. Подаци о количинској потрошњи, с обзиром да су категорије издатака широко дефинисане (нпр. „хљеб и житарице“) са различитом цјеновном структуром и пондерима сваког од артикала, нису у великој мјери употребљиви, но, могу **послужити као оријентир степена поузданости израчуна ефеката по осталим моделима** (види Оквир 5);
- j. Процјена удјела сопствене (неопорезиве) производње добара у потрошњи је преузета од Републичког завода за статистику РС.

Израчун:

Код израчуна узета је потрошња домаћинстава за пет категорија издатака. Издаци су прерачунати за цијелу БиХ, те су кориговани растом цијена на мало до 2010.г. Одређени дио потрошње домаћинства могу набавити код лица које нису обвезници ПДВ-а. У израчуну удио такве потрошње је процијењен на 10%. Код издатака за здравство, претпоставка је да се 90% издатака односи на лијекове, а остатак на плаћање здравствених услуга. Након умањења издатака за 10% израчунат је ПДВ-е садржан у плаћеним издацима за потрошњу, те је израчунат износ који би могао бити наплаћен у случају увођења стопе од 8%. Исто тако, дати су губици и у случају увођења стопе од 5%. Губитак у случају увођења нулте стопе би износио 572 мил КМ.

⁴⁶ Према информацијама из писаних медија недавно од стране Свјетске банке је покренут Пројект анкетања домаћинстава 2011.

⁴⁷ Више: Агенција за статистику БиХ, „Анкета о потрошњи домаћинстава – сиромаштво и услови живота“, АПД 2007.

⁴⁸ Иако је ријеч о годишњем извјештају за 2010.г., поглавље о потрошњи домаћинстава у РС се односи на анкету спроведену у 2007.години. Више: Републички завод за статистику Републике Српске, „Статистички годишњак Републике Српске – 2010“, стр.106-117.

Табела 13.1.: Израчун губитака прихода по моделу потрошње домаћинстава

артикли	мјесечна потрошња по домаћинству у РС *) (КМ)	укупно потрошња за БиХ	корекција за инфлацију (2007-2010) **)	опорезива потрошња	ПДВ	ПДВ	губитак БиХ
			10.86%				
хљеб и житарице	59	888,899,035	985,433,471	886,890,124	128,864,377	60,642,060	68,222,317
млијеко, сир, јаја	66	999,503,537	1,108,049,621	997,244,659	144,898,797	68,187,669	76,711,128
уља и масноће	19	278,994,212	309,292,984	278,363,685	40,446,006	19,033,414	21,412,591
шећер, мед, кондиторски производи	53	795,750,482	882,168,985	793,952,086	115,360,560	54,287,322	61,073,237
здравство	65	982,499,035	1,089,198,431	980,278,588	142,433,641	67,027,596	75,406,045
Укупно	262	3,945,646,302	4,374,143,491	3,936,729,142	572,003,380	269,178,061	302,825,319

*) Извор за податке о мјесечној потрошњи домаћинстава: Републички завод за статистику РС, „Статистички годишњак за 2010“

**) Подаци о CPI: Централна банка БиХ

Оквир 5: Процјена ефеката на темељу просјечне количине (процјена цијене: аутор)									
Бр. становника БИХ									3,900,000
артикли	ЈМ	просјечна потрошња по становику	јединична цијена	вриједност	опорезиво	основица	ПДВ	ПДВ	губитак ПДВ-а у БиХ
					83.42%		17.00%	8%	
производи од житарица									56,523,724
хљеб	кг	56.000	1.86	104.00	86.76	74.15	12.61	5.93	26,027,040
брашно	кг	81.240	1.50	121.86	101.66	86.89	14.77	6.95	30,496,684
уља и масноће									30,166,591
јестива уља	л	21.700	3.10	67.27	56.12	47.96	8.15	3.84	16,834,990
остале животињске масти	кг	2.870	3.30	9.47	7.90	6.75	1.15	0.54	2,370,212
млијеко									25,229,712
свјеже млијеко	л	72.010	1.40	100.81	84.10	71.88	12.22	5.75	25,229,712
шећер, кондиторски производи									14,580,148
шећер	кг	29.130	2.00	58.26	48.60	41.54	7.06	3.32	14,580,148

Извор података о количинској потрошњи по становнику: Републички завод за статистику РС, „Статистички годишњак за 2010“

Табела 13.2.:

артикли	ПДВ	ПДВ	губитак БиХ
	17%	5%	
хљеб и житарице	128,864,377	37,901,287	90,963,090
млијеко, сир, јаја	144,898,797	42,617,293	102,281,503
уља и масноће	40,446,006	11,895,884	28,550,122
шећер, мед, кондиторски производи	115,360,560	33,929,576	81,430,983
здравство *)	142,433,641	41,892,247	100,541,394
Укупно	572,003,380	168,236,288	403,767,091

Премда се може ставити примједба на поузданост статистике потрошње домаћинства за сврху израчуна ефеката увођења снижене стопе, **подаци о одабраних пет категорија издатака могу указати на обим губитака прихода и обим „сиве зоне“**, која је потицај за утају пореза. Израчунати губици су мањи него што би били стварни губици на наведеним категоријама издатака будући да је узета само потрошња домаћинства. За цјеловиту анализу било би нужно додати издатке за сопствену потрошњу за исхрану у предузећима код које се не може одбити улазни ПДВ и издатке у великим потрошачима у јавном сектору који добра набављају са ПДВ-ом (полиција, војска, болнице, социјалне установе, др.)

6.1.4. Микро модел (*bottom-up*)

Полазишта:

- За израчун губитка прихода по основу увођења диференциране стопе ПДВ-а узети су подаци о увозу добара која су на попису добара за повлаштени порески третман у БиХ у посљедње три године (2008-2010). 2008.г. представља преткризну годину у којој се десио пораст потрошње, 2009.г. представља кризну годину која је донијела пад потрошње, а 2010.г. представља годину спорог опоравка потрошње. Подаци о увозу само неке од ових година, у случају снажних турбуленција у потрошњи, не би били репрезентативни за стандардни обим и структуру увоза, што би довело до потцењивања или прецењивања потрошње, односно губитка прихода;
- Само у малом броју случајева када су у посматране три године евидентиране значајне осцилације у увозу добара узете су вриједности из посљедње, 2010.године. У свим осталим случајевима израчунате су просјечне вриједности;
- Извршено је тарифирање добара која су наведена на листи добара у складу са важећом Царинском тарифом. Напомињемо да сврставање роба у оквиру царинске тарифе у неким случајевима не омогућава јасно разграничење добара које је потребно за ову анализу. На основу утврђених тарифа из ИТ система УИО повучени су подаци о увозу у периоду 2008-2010;
- Подаци о увозу укључују податке о царинској вриједности, плаћеној царини, ПДВ основици и плаћеном ПДВ-у. Да би се што прецизније утврдила ПДВ основица добара код увоза није било довољно ослонити се на ПДВ-е основицу. У току је имплементација Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ и код одређених добара у посматраном периоду царине су значајно смањене или су укинуте, а њихово потпуно укидање очекује до 2013.г. Смањење и коначно укидање царина смањује ПДВ основицу. Да би се елиминирао утицај Споразума на ПДВ-е основицу било је нужно

из IT система преузети и податке о царинској вриједности добара. Подаци о увозу су разврстани према поријеклу робе – из ЕУ и из трећих земаља.

- e. Претпоставка овог модела израчуна је да ће се у току 2011. и наредних година задржати иста вриједносна структура увоза по добрима и земљи поријекла као што је у просјеку било у претходне три године.
- f. Примијењен је статички приступ и подаци су кориштени за процјену текуће потрошње. У случају да се усвоје диференциране стопе ПДВ-а, највјероватније од половине 2012 или почетком 2013.г., статичке процјене потрошње требало би ставити у динамички макроекономски оквир раста увоза.

Израчун:

Прва фаза израчуна губитака представља фаза увоза. Процјене губитака ПДВ-а у овој фази прометног ланца су најпрецизније, јер се најпоузданије може утврдити ПДВ основица (Табела 15.1.). Друга фаза израчуна подразумијева даљње фазе промета добара (велепродаја и малопродаја). Да би се што прецизније процијенила основица за ПДВ у фази крајње потрошње израчун губитака је проширен за маржу. Претходно је потребно на инпуте у калкулацији цијене коштања зарачунати и зависне трошкове набавке који нису били укључени у царинску вриједност (од границе до обвезника). Пошли смо од претпоставке да зависни трошкови набавке (без ПДВ-а) износе просјечно 10%, мада смо свјесни да то овиси о много фактора. Потом смо додали и кумулативну маржу (за фазе велепродаје и малопродаје). Уколико добро треба да се прерађује оно може проћи још једну фазу прераде до коначне продаје (нпр. пшеница: увоз, мељење, велепродаја/малопродаја). Износ додате вриједности у фази прераде у тим случајевима је тешко утврдити, те је за потребе ове анализе укључена само минимална добит, која је кумулирана са прописаним максималним маржама за велепродају и малопродају брашна и хљеба (вид. Табела 14). За већину добара са листе ентитетске владе су прописале максималне марже у промету робе. У циљу ублажавања ефеката економске кризе на животни стандард грађана ентитетске владе су смањивале марже на основне животне намирнице и лијекове. С обзиром да ентитетске марже нису међусобно хармонизоване приликом израчуна пондерисане кумулативне марже на нивоу БиХ пошло се од претпоставке да је удио ФБиХ у укупној потрошњи БиХ 2/3, односно за РС 1/3, за сваку врсту добара. С обзиром на принцип слободне трговине обвезници који прометују остала добра (која нису предметом ограничавања маржи у промету) могу слободно утврдити маржу, што значајно отежава калкулацију. Тако смо за нека добра узели минималне марже од 8% и 10% (ортопедска помагала, инпути за пољопривреду, папир и др.), премда су вјероватно марже далеко веће (нпр. код вјештачких ђубрива), али прецизнији израчун би захтијевао шире истраживање тржишта.

Табела 14: Преглед израчуна кумулативне марже, *) укључено и 10% добити прерађивача

Врста добара	РС ⁴⁹		ФБиХ ⁵⁰		БиХ, кумулативна
	Велепродаја	Малопродаја	Велепродаја	Малопродаја	
Прехрана	6%	8%	8%	10%	17,36%
Лијекови	8%	20%	8%	25%	33,20%
Пшеница*)	8%	10%	8%	10%	29,10%
Остала добра	8%	10%	8%	10%	18,80%

⁴⁹ Уредба Владе РС од 11.3.2011.

⁵⁰ Одлуке Владе ФБиХ од 14.2.2011. за регулирање маржи на брашно, пшеницу, уље и шећер, Правилник о одређивању висине велепродајних и малопродајних маржи на лијекове (Службене новине ФБиХ бр. 9/08)

Табела 15.1.: Пројена губитака прихода од ПДВ-а при увозу, снижена стопа 8%

рбр	артикал	ПДВ основица на граници	ПДВ на увоз	ПДВ на увоз	губици
			17%	8%	
1	брашно, житарице				
	брашно	88,133,948	14,982,771	7,050,716	7,932,055
	пшеница	200,955,553	34,162,444	16,076,444	18,086,000
	готови пекарски производи	129,793,452	22,064,887	10,383,476	11,681,411
2	шећер	99,157,015	16,856,693	7,932,561	8,924,131
3	масноће				
	маслац	23,652,152	4,020,866	1,892,172	2,128,694
	маргарин	19,516,720	3,317,842	1,561,338	1,756,505
	уље	113,589,069	19,310,142	9,087,126	10,223,016
	маст животињског поријекла	2,871,106	488,088	229,688	258,400
4	млијеко и млијечни производи	192,153,129	32,666,032	15,372,250	17,293,782
5	месо, риба				
	месо, свјеже	163,271,667	27,756,183	13,061,733	14,694,450
	месне прерађевине	82,499,052	14,024,839	6,599,924	7,424,915
	жива стока	200,955,553	34,162,444	16,076,444	18,086,000
	риба, свјежа	49,057,897	8,339,843	3,924,632	4,415,211
	рибље прерађевине	7,659,804	1,302,167	612,784	689,382
6	беби храна	17,427,895	2,962,742	1,394,232	1,568,511
7	лијекови и ортопедска помагала				
	лијекови	566,792,109	96,354,658	45,343,369	51,011,290
	вакцине	8,276,537	1,407,011	662,123	744,888
	ортопедска помагала	20,214,398	3,436,448	1,617,152	1,819,296
	санитетски материјал	21,474,911	3,650,735	1,717,993	1,932,742
8	пољопривредни инпути				
	вјештачка ђубрива	70,776,301	12,031,971	5,662,104	6,369,867
	средства за заштиту биља	32,472,645	5,520,350	2,597,812	2,922,538
	сјемена	45,576,563	7,748,016	3,646,125	4,101,891
	сточна храна	2,819,525	479,319	225,562	253,757
9	графичка индустрија				
	књиге, новине	62,699,209	10,658,865	5,015,937	5,642,929
	папир за графичку индустрију	116,957,392	19,882,757	9,356,591	10,526,165
	УКУПНО	2,338,753,601	397,588,112	187,100,288	210,487,824

Табела 15.2.: Процјена губитака прихода од ПДВ-а у земљи, снижена стопа 8%

р б р	артикал	зависни трошкови	набавна вриједност *)	кумулативна маржа		продајна вриједност	ПДВ	ПДВ	губици
		10%		%	износ		17%	8%	
1	брашно, житарице								51,004,128
	брашно	8,813,395	96,947,343	17.36%	16,830,059	113,777,401	19,342,158	9,102,192	10,239,966
	пшеница	20,095,555	221,051,109	29.10%	64,325,873	285,376,981	48,514,087	22,830,158	25,683,928
	готови пекарски производи	12,979,345	142,772,797	17.36%	24,785,357	167,558,154	28,484,886	13,404,652	15,080,234
2	шећер	9,915,701	109,072,716	17.36%	18,935,024	128,007,740	21,761,316	10,240,619	11,520,697
3	масноће								18,546,724
	маслац	2,365,215	26,017,368	17.36%	4,516,615	30,533,983	5,190,777	2,442,719	2,748,058
	маргарин	1,951,672	21,468,392	17.36%	3,726,913	25,195,305	4,283,202	2,015,624	2,267,577
	уље	11,358,907	124,947,976	17.36%	21,690,969	146,638,945	24,928,621	11,731,116	13,197,505
	маст животињског поријекла	287,111	3,158,216	17.36%	548,266	3,706,483	630,102	296,519	333,583
4	млијеко и млијечни производи	19,215,313	211,368,442	17.36%	36,693,561	248,062,003	42,170,541	19,844,960	22,325,580
5	месо, риба								58,493,343
	месо, свјеже	16,327,167	179,598,833	17.36%	31,178,357	210,777,191	35,832,122	16,862,175	18,969,947
	месне прерађевине	8,249,905	90,748,957	17.36%	15,754,019	106,502,976	18,105,506	8,520,238	9,585,268
	жива стока	20,095,555	221,051,109	17.36%	38,374,472	259,425,581	44,102,349	20,754,046	23,348,302
	риба, свјежа	4,905,790	53,963,687	17.36%	9,368,096	63,331,783	10,766,403	5,066,543	5,699,860
	рибље прерађевине	765,980	8,425,784	17.36%	1,462,716	9,888,500	1,681,045	791,080	889,965
6	беби храна	1,742,790	19,170,685	17.36%	3,328,031	22,498,716	3,824,782	1,799,897	2,024,884

р б р	артикал	зависни трошкови	набавна вриједност *)	кумулятивна маржа		продајна вриједност	ПДВ	ПДВ	губици
		10%		%	износ		17%	8%	
7	лијекови и ортопедска помагала								81,042,462
	лијекови	56,679,211	623,471,320	33.20%	206,992,478	830,463,798	141,178,846	66,437,104	74,741,742
	вакцине	827,654	9,104,190	33.20%	3,022,591	12,126,782	2,061,553	970,143	1,091,410
	ортопедска помагала **)	2,021,440	22,235,838	18.80%	4,180,338	26,416,176	4,490,750	2,113,294	2,377,456
	санитетски материјал	2,147,491	23,622,402	33.20%	7,842,637	31,465,039	5,349,057	2,517,203	2,831,854
8	пољопривредни инпути								17,835,276
	Вјештачка ђубрива (**))	7,077,630	77,853,931	18.80%	14,636,539	92,490,470	15,723,380	7,399,238	8,324,142
	средства за заштиту биља **)	3,247,265	35,719,910	18.80%	6,715,343	42,435,253	7,213,993	3,394,820	3,819,173
	сјемена	4,557,656	50,134,219	18.80%	9,425,233	59,559,452	10,125,107	4,764,756	5,360,351
	сточна храна	281,953	3,101,478	18.80%	583,078	3,684,556	626,374	294,764	331,610
9	графичка индустрија								21,129,772
	књиге, новине	6,269,921	68,969,130	18.80%	12,966,196	81,935,326	13,929,005	6,554,826	7,374,179
	папир за графичку индустрију	11,695,739	128,653,131	18.80%	24,186,789	152,839,919	25,982,786	12,227,194	13,755,593
	УКУПНО	233,875,360	2,572,628,961		582,069,551	3,154,698,512	536,298,747	252,375,881	283,922,866

*) набавна вриједност се рачуна додавањем зависних трошкова набавке на царинску вриједност

Ефекте снижене стопе на увоз лијекова можемо и прецизније израчунати уколико их повећамо за ефекте снижавања стопе ПДВ-а на промет лијекова произведених у БиХ (конкретно, промет у земљи компаније „Босналијек“, Сарајево). Израчун додатних губитака уз снижену стопу од 8% износили би 6,3 мил КМ (Табела 15.3.).

Табела 15.3.: Израчун укупних ефеката снижене стопе ПДВ-а на лијекове

ЛИЈЕКОВИ		увоз	домаћа производња*)	укупно
вриједност FOB		566,792,109		
зависни трошкови набавке	10%	56,679,211		
Набавна вриједност		623,471,320		
кумулативна маржа %	33.20%	206,992,478		
Продајна вриједност		830,463,798	70,000,000	900,463,798
ПДВ	17%	141,178,846	11,900,000	153,078,846
ПДВ	8%	66,437,104	5,600,000	72,037,104
губитак прихода		74,741,742	6,300,000	81,041,742

*) Извор: Финансијски извјештаји компаније "Босналијек", Сарајево, www.bosnalijek.ba. Просјечна продаја се креће око сса 100 мил КМ годишње, с тим да удио домаће продаје у промету износи сса 70%

Уколико би се увеле нулта или снижена стопа ПДВ-а укупни фискални губици према подацима из израчуна даним у горњим табелама би износили како слиједи:

Табела 15.4.: Преглед губитака (0%, 5%, 8%)

стопа	Губици	Додатни („Босналијек“)	Укупни губици
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

Иако се може ставити оправдана примједба да нека добра која су укључена у израчун ефеката (нпр. готови пекарски производи) не би требала да буду опорезована нижом стопом, али је велика вјероватност да ће бити, што има утемељење и у искуствима ентитетских пореских управа у вријеме када је био на снази порез на промет⁵¹. Исти случај је и са лијековима, гдје одређени медикаменти можда не би требали да буду под повлаштеним пореским режимом (нпр. витамински додаци), али код одређених обољења се могу користити као дио терапије. Поменута добра су примјер добара која представљају „сиву зону“ у дефиницијама повлаштених добара у ситуацијама када се уведи нижа стопа ПДВ-а и која су реални извор превара у системима са више стопе ПДВ-а.

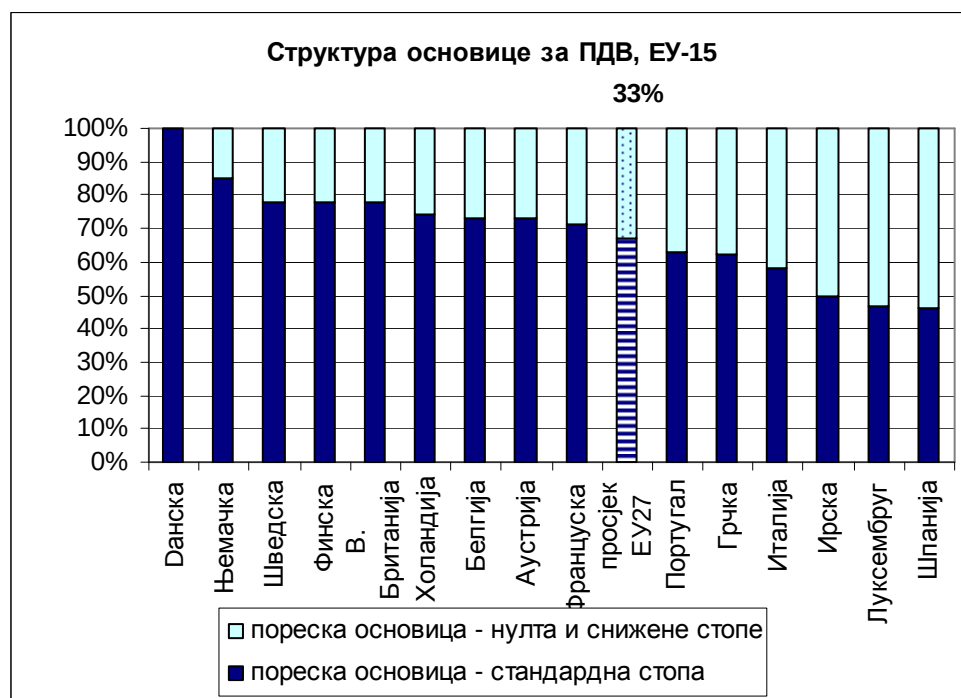
У цјелини, имајући у виду сва ограничења модела која су изнесена, **обим губитака прихода ПДВ-а до којег се дошло у израчуну може представљати само доњу границу, тј. минимум губитака прихода у случају увођења диференциране стопе ПДВ-а.**

⁵¹ Познат је случај пекара у Бањој Луци. Према њиховим евиденцијама није постојала производња и продаја кифли, које су биле опорезоване, већ само хљеба, који је био ослобођен плаћања пореза на промет.

6.1.5. Модел апроксимације

Полазишта:

- а. За израчун губитка прихода по основу увођења диференциране стопе ПДВ-а на добра која су на попису добара за повлаштени порески третман у БиХ могуће је користити и модел апроксимације, који се заснива на аналогiji са структуром потрошње ЕУ;
- б. Према студији⁵² Европске комисије из 2004.године просјечни удио основнице на коју се примјењује стандардна стопа ПДВ-а износио је 2/3 крајње потрошње у тадашњој ЕУ-15 (Графикон 8). Највећи удио основнице за стандардну стопу има Данска, будући да има јединствену стопу. Удио изнад просјека ЕУ-15 имало је 7 чланица, и поред диференцираних стопа ПДВ-а, што показује висок степен развијености, висок животни стандард грађана и, посљедично, низак удио потрошње есенцијалних добара. Чланице, које су имале више снижених стопа и нулту стопу ПДВ-а, и које су, по правилу, мање развијене имале су удио основнице за примјену стандарне стопе од 50% до 65% крајње потрошње;



Графикон 8

- с. Иако се очекивало да ће уласком 10 нових чланица, које су у већини мање развијене и са ниским или јако ниским животним стандардом грађана, промијенити однос основнице за снижену/нулту стопу и основнице за стандардну стопу ПДВ-а то се није десило. Према истраживању Институт из Копенхагена из 2007.године омјер основница је остао исти. Једна од претпоставки за непромијењен однос јесте релативно мали пондер потрошње нових чланица у поређењу са великим чланицама из ЕУ-15 (Њемачка, Француска, В. Британија, Италија, Шпанија);

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

- d. Имајући у виду да је БиХ мање развијена од нових 10 чланица ЕУ велика вјероватноћа је и да је удио потрошње есенцијалних добара, које би се опорезовале сниженом стопом ПДВ-а, већи него у новим чланицама, а тиме и већи од просјека ЕУ. С друге стране, израчун ПДВ компоненте имплицитне стопе (вид. поглавље 3.4. ове Студије) показује да је удио ослобођеног промета због релативно високог прага за опорезивање ПДВ-ом у БиХ и примјене ослобађања пројекта финансираних из ИПА фондова имплицитну стопу у БиХ довео на ниво просјека ЕУ, што поновно потврђује полазну тезу да структура опорезиве потрошње у БиХ може оквирно одговарати просјечној структури потрошње ЕУ-27;
- e. Узимајући све горе наведено у обзир **омјер основица из ЕУ може се сматрати поузданом основом за израчун губитака прихода од ПДВ-а у БиХ.**

Израчун:

Примјењујући омјер основице на коју се примјењује стандардна стопа и основице на коју се примјењује снижена стопа из ЕУ (67%:33%) губитак прихода од ПДВ-а би у случају увођења снижене или нулте стопе ПДВ износио како слиједи:

- нулта стопа ПДВ-а: 989 мил КМ
- снижена стопа од 5%: 698 мил КМ
- снижена стопа од 8%: 523 мил КМ

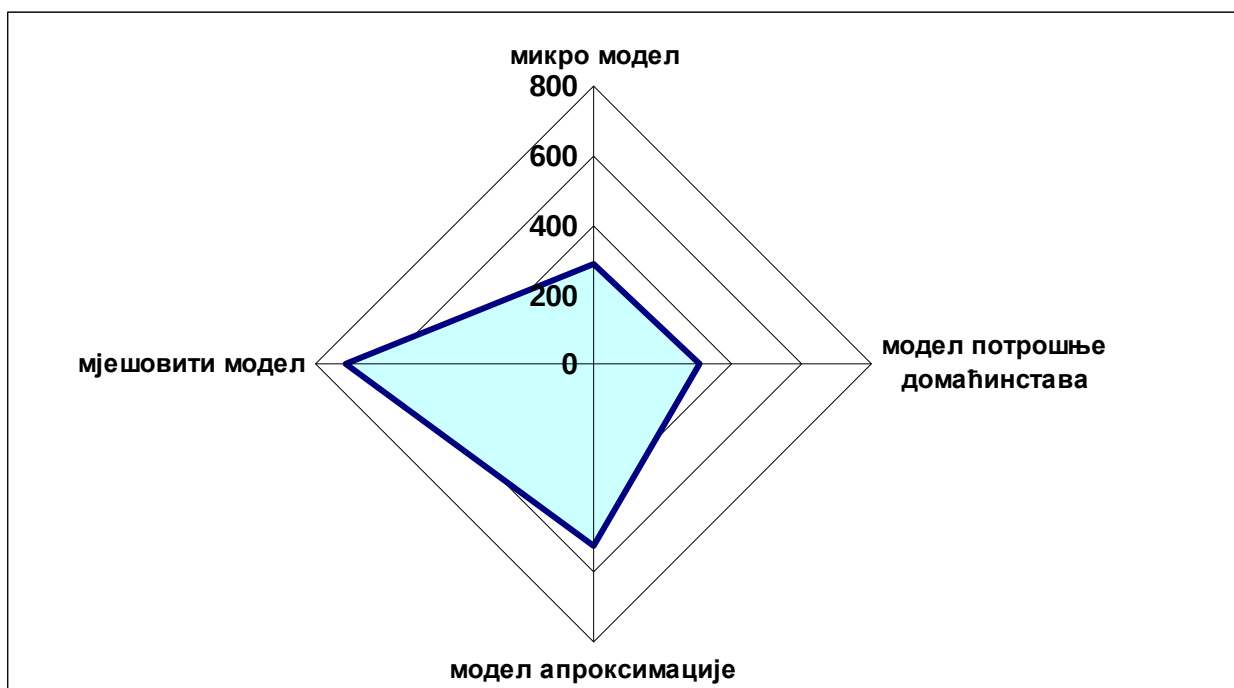
6.1.6. Евалуација резултата модела

Табела 16: Преглед губитака по моделима (у мил КМ)

Модел	Стопа ПДВ-а на предложену листу артикала		
	0%	5%	8%
Микро модел (на бази података из увоза, маржи,..)	548	387	290
„Мјешовити модел“	1,348	852	714
Модел потрошње домаћинства	572	404	303
Апроксимација на бази структуре потрошње у ЕУ	989	698	523

Према Графикону 9 може се закључити да је највећа зона губитака прихода код „мјешовитог модела“, а најмања код два модела која се темеље на микро подацима (о увозу и потрошњи домаћинства). Према моделу апроксимације губици прихода од ПДВ-а ће се кретати око просјека максималних и минималних ефеката остала три модела. Дискрепанца између модела је велика. То је и очекивано због ограничености података на микро нивоу који су послужили за анализу, који не укључују све фазе прометног циклуса (микро модел) и све облике крајње потрошње (модел потрошње домаћинства), али и због укључених минималних процјена које су узете у обзир (удио зависних трошкова, висина марже и добити, непознанице око броја фаза промета одређених добара и висини додате вриједности у свакој фази и др.). Исто тако, модел који се базира на потрошњи домаћинства је у великој мјери ограничен, укључујући само издатке домаћинства, док је непознат начин анкетирања и израчунавања издатака и

количина, поготово када је у питању шири асортиман одређених добара. За израчун губитака по ова два модела узет је ограничен сет добара, те би укључивање ширег асортимана добара који би био под повлаштених пореским режимом засигурно дало и веће губитке и приближило крајње ефекте ефектима остала два модела која полазе са макро нивоа. „Мјешовити модел“ је свеобухватнији јер полази од статистике националних рачуна коју сучељава са опорезивом основицом. Коначно, модел апроксимације према структури потрошње ЕУ омогућава адекватно позиционирање структуре потрошње БиХ у односу на просјек ЕУ и мање развијене чланице. Евалуација модела је дана у Табели 17.



Графикон 9: Евалуација губитака прихода по моделима

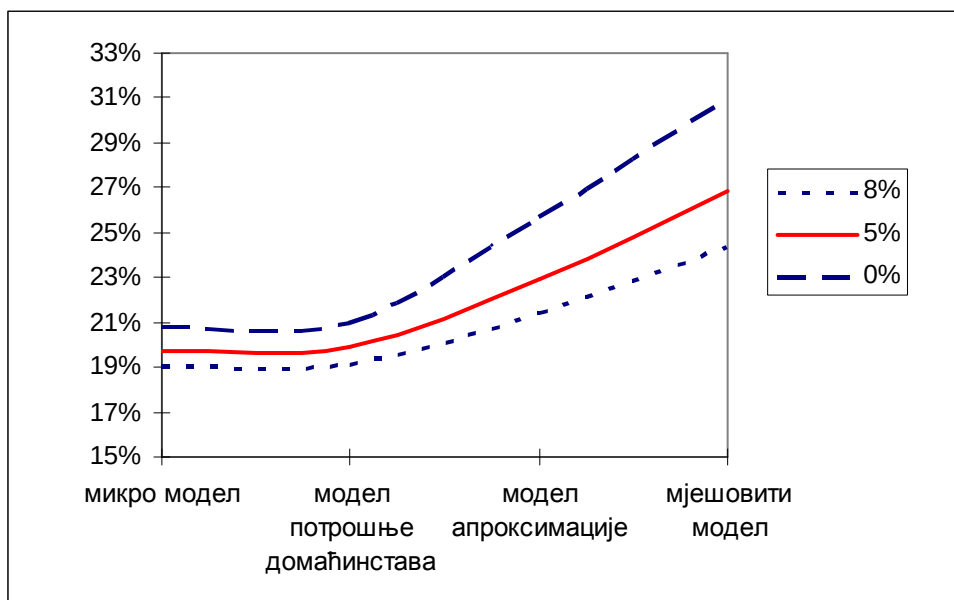
Табела 17: Оцјена модела

Модел	Недостаци	Коментар
Микро модел (на бази података из увоза, маржи,..)	Процјене удјела удјела зависних трошкова набавке, маржи и добити по фазама промета су минималне, недостатак података о нето додатој вриједности по производима	Ефекти су маскимално потцијењени – доња граница губитака прихода
„Мјешовити модел“	Удио малих фирми које нису обвезници ПДВ-а и сиве економије је процијењен	Горња граница губитака прихода
Модел потрошње домаћинства	Непоузданост података добијених анкетаирањем домаћинства; Удио сопствене потрошње домаћинства, предузећа и јавног сектора није укључен у израчун.	Ефекти су потцијењени
Апроксимација на бази структуре потрошње у ЕУ	Претпоставка да је структура потрошње у БиХ неповољнија него у ЕУ	

Увођење снижене стопе ПДВ-а за одређена добра подразумијева и повећање стандардне стопе ПДВ-а, у циљу неутрализације губитака прихода. Разлике у израчунатим ефектима су се одразиле и на висину више стопе ПДВ-а по датим моделима. Углавном, распон стандардне стопе ПДВ-а, овисно о моделу се креће од сса 19% до 22,5% (Табела 18) у случају да снижена стопа износи 8%. Свако даље смањење снижене стопе ПДВ-а доводи до значајног повећања више стандардне стопе (Графикон 10). Свакако, стандардна стопа би се требала повећати за процијењи удио пореских превара до којих ће довести увођење снижених стопа.

Табела 18: Преглед виших стопа ПДВ-а по моделима

Модел	Стопа ПДВ-а на предложену листу артикала		
	0%	5%	8%
Микро модел (на бази података из увоза, маржи,...)	20,81%	19,68%	19,02%
„Мјешовити модел“	30,91%	26,82%	24,36%
Модел потрошње домаћинстава	21,01%	19,89%	19,12%
Апроксимација на бази структуре потрошње у ЕУ	25,37%	22,91%	21,43%



Графикон 10: Евалуација више стопе ПДВ-а по моделима

6.2. МИКРОЕКОНОМСКЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ

6.2.1. Трошкови поштивања пореских прописа

Увођење више стопа пореза код свих пореских облика неминовно порески систем чини комплекснијим и са становишта поштивања пореских прописа од стране обвезника. У погледу увођења диференциране стопе ПДВ-а повећавају се и директни и индиректни трошкови поштивања пореских прописа. Директни трошкови се односе на:

- трошкове припреме пред увођење диференцираних стопа – укључују трошкове прилагођавања ИТ система, измјене структуре база података, програма, извјештаја и евиденција, те трошкове ангажовања особља на утврђивању стопе за сваки поједини артикал и унос у базу података;
- трошкове након увођења диференцираних стопа – односе се на континуирано одржавање података о артиклима који обухватају и стопу ПДВ-а, трошкове додатног ангажовања рачуновођа и другог административног особља које води евиденције нужне за обрачун ПДВ-а и попуњавање ПДВ-е пријаве.

Индиректни трошкови поштивања ПДВ прописа се односе на опортунитетне трошкове и изгубљену добит због већег ангажовања ресурса (људских, материјалних, ИТ) због увођења двије стопе ПДВ-а у случају свих обавеза које има обвезник, укључујући и додатно вријеме за сарадњу са инспекторима УИО у поступцима ревизије и контроле.

6.2.2. Трошкови прилагођавања фискалних система (каса)

С обзиром да су се фискални системи и касе у БиХ увели на нивоу ентитета послје имплементације ПДВ-а подаци које обухватају фискални системи и касе, укључујући и садржину рачуна и извјештаја, укључују само једну стопу ПДВ-а. Увођење ниже стопе ПДВ-а захтијеваће обимне интервенције од стране добављача фискалних система и каса, дистрибутера и обвезника који су истовремено и обвезници ПДВ-а. Припремне радње требају омогућити обухват података о промету добара за сваку поједину стопу ПДВ-а и исказивање износа ПДВ-а по свакој стопи на фискалним рачунима, а у наредним фазама развоја апликације и исказивање ПДВ-а за сваку ставку на рачуну.

Измјене које су нужне да би се евидентирао промет добара са нижим стопама ПДВ-а и одштампао адекватан рачун захтијеваће одређена издвајања за све ПДВ обвезнике. Трошкови прилагођавања укључују трошкове набавке новог *software-a*, трошкове инсталирања по фискалном систему/каси и трошкове везане за поновни унос свих артикала са одређеном стопом ПДВ-а. У великим трговинским центрима, који имају сопствене ИТ системе, трошкови ће укључивати и измјену и прилагођавање ИТ система, укључујући и све штампане и електронске излазе (рачуна, извјештаје, евиденције).

Претпостављамо да ће бити нужно да ентитетске пореске управе донесу пратеће подзаконске акте у подручју фискализације којима ће наложити измјене у обухвату података, изгледу рачуна и садржају извјештаја код обвезника ПДВ-а. То даље повлачи и прилагођавање ИТ система (база података, програма, извјештаја) код пореских управа како би се могли преузимати подаци о промету по различитим стопама ПДВ-а, што захтијева одговарајуће вријеме за припрему измјена, програмирање, тестирање и пуштање у експлоатацију, те

додатне кадровске, материјалне, финансијске и ИТ ресурсе (*hardware*) ентитетских пореских/пореских управа.Оквирни попис најважнијих активности је дан у Табели 19:

Табела 19: Диференцирана стопа и фискални системи / касе – попис активности

Активност	
Доношење одговарајућих подзаконских прописа	Пореска управа ФБиХ, Пореска управа РС
Измјена <i>software</i> -а (базе података, програми, извјештаји) у ПУ	Пореска управа ФБиХ, Пореска управа РС
Измјена <i>software</i> -а који се уграђује на фискалним касама/системима	добављачи фискалних каса/система
Инсталирање новог <i>software</i> -а код обвезника	дистрибутери
Утврђивање стопе ПДВ-а и унос података о артиклима са податком о стопи ПДВ-а	обвезници

Познато је да су ентитети фискалне системе/касе уводили постепено, према динамичком плану, водећи рачуна о одређеним групацијама обвезника и обимности припрема које су они морали претходно извршити. Такав сукцесиван приступ неће се моћи примијенити у случају увођења ниже стопе ПДВ-а, јер ће бити нужно код свих обвезника истовремено окончати припремне активности, како би сви стартали са новим програмима и фискалним рачунима на дан имплементације снижене стопе ПДВ-а. Имајући у виду досадашња искуства и капацитете дистрибутера на одржавању система/каса може се претпоставити да ће **прилагођавање фискалних каса/система бити „уско грло“ у процесу увођења диференциране стопе ПДВ-а.**

6.2.3. Импликације више стопе ПДВ-а на субјекте који су изван система ПДВ-а или пружају ослобођене услуге

➤ мале фирме

Очекивана посљедица увођења снижене стопе ПДВ-а јесте повећање стандардне (више) стопе ПДВ-а. Ово повећање ће се одразити на цијене свих добара и услуга, у већој или мањој мјери. Субјекти који су у потпуности изван система ПДВ-а, а који набављају своје инпуте од обвезника ПДВ-а, биће погођени већим трошковима набавке, будући да не могу да одбију улазни ПДВ-е из својих набавки. То се односи на мале фирме, чији је неопорезиви дио промета испод 50,000 КМ годишње. У начелу, могућност преваљивања већих трошкова набавки на крајњег потрошача овиси о карактеру добра/услуге и цјеновој еластичности, постојању супститута и др. И мале фирме могу додатне трошкове по основу више стопе ПДВ-а садржане у набавној цијени амортизирати на терет сопствене добити/марже. Но, уколико немају финансијске снаге да сносе додатни терет улазног ПДВ-а мале фирме ће га превалити на продајну цијену. Извјесно је да су економска криза, рецесија и пад потрошње већ исцрпјели унутрашње резерве код малих фирми, те се може очекивати да ће велики број бити суочен са проблемима у продаји добара у случају повећања стандардне стопе ПДВ-а. То не само да може даље погоршати њихов положај на тржишту, него може и угрозити њихов опстанак, довести до затварања радњи и обрта и губљења радних мјеста.

➤ субјекти који пружају ослобођене услуге

У складу са директивама ЕУ и одредбама Закона о ПДВ-а у у БиХ плаћања ПДВ-а су ослобођене финансијске услуге, услуге осигурања, поштанске услуге и услуге које пружа јавни сектор.

Повећање стандардне стопе ПДВ-а негативно ће дјеловати на повећање трошкова инпута цјелокупног јавног сектора. Посљедице ће осјетити и здравствени сектор, јер се може претпоставити да ће трошкови осталих инпута, попут енергената, медицинске и друге опреме, материјалних трошкова и трошкова услуга, премашити позитивне ефекте увођења ниже стопе ПДВ-а на лијекове и санитетски материјал.

Специфичан положај финансијског сектора, сектора осигурања и поштанског сектора у прометном ланцу представља битан фактор за анализу микроекономских и макроекономских импликација увођења диференциране стопе ПДВ-а. Ови сектори набављају своје инпуте од обвезника ПДВ-а и, будући да је већина услуга које ови сектори пружају ослобођена ПДВ-а, не могу највећи дио улазног ПДВ-а да одбију од евентуалне пореске обавезе који имају за преостали дио опорезивог промета. С друге стране, ови сектори пружају услуге клијентима – обвезницима ПДВ-а, али и другима који то нису (мале фирме, становништво) и каскадни ПДВ-е из својих набавки преко већих цијена својих услуга преваљују на комитенте. Занемарујући проблем нарушавања неутралности опорезивања у овим случајевима, преваљивање каскадног ПДВ-а доводи до значајних микроекономских посљедица код комитената обвезника ПДВ-а, јер преваљивање каскадног ПДВ-а повећава цијене финансијских (и других) услуга, што на крају угрожава ликвидност комитената-купаца услуга и умањује њихову добит.

6.3. МАКРОЕКОНОМСКЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ

Оцјене експерата Европске комисије о микроекономским и макроекономским импликацијама снижених стопа ПДВ-а у чланицама ЕУ, које су дали *post festum*, на бази опсежених истраживања и дугогодишњег искуства, засигурно се могу са великим степеном вјероватноће примијенити и на БиХ, уколико се фискалне власти определијеле за нижу стопу ПДВ-а. У случају промјене политике ПДВ-а у БиХ нужно је ефекте диференцираних стопа сагледати и у свјетлу економског тренутка када се ово питање разматра, обавеза БиХ на путу у ЕУ, те у свјетлу јако лоше конкурентне позиције БиХ.

6.3.1. Импликације на цијене, инвестиције и запосленост

С обзиром да је БиХ тек на почетку спорог економског опоравка свако повећавање стандардне стопе, као резултат увођења ниже стопе ПДВ-а, представљаће кочницу опоравка. Пораст фискалног оптерећења грађана води у даљу контракцију потрошње и економских активности, одлаже излазак из кризе и успорава економски раст. Надаље, повећање стандардне стопе у вријеме рецесије и нестабилног свјетског тржишта, без енергетске стратегије и подстицаја за кориштење еколошки прихватљивих енергената и обновљивих извора енергије, доводи до раста цијена енергената. Раст цијена енергената може бити погубан за све грађане и привреду, поготово што се наредних година, у циљу усклађивања са минималном акцизом на енергенте у ЕУ, у свјетлу обавеза из *acquis-a*, може очекивати постепено повећавање стопе акцизе на енергенте. Истовремени раст акцизе, која улази у основицу за обрачун ПДВ-а, и стандардне стопе ПДВ-а може имати велики кумулативни

уринак на цијене, запосленост и животни стандард грађана. У другом и трећем кварталу 2008.године, у вријеме бурног раста цијена енергената, сировина и хране на свјетском тржишту, показало се да су системи стопа већине чланица ЕУ (стандардна + једна или више диференцираних стопа) постали генератор инфлације. Високе стандардне стопе у чланицама ЕУ, које су резултат примјене скале снижених стопа ПДВ-а, у неким земљама и нулте стопе, као и широког дијапазона дерогација од општих правила опорезивања, преко пораста цијена нафте и деривата, постале су катализатор пораста цијена свих добара и услуга, па и оних због којих су и увођене снижене и нулте стопе. Тиме је у суштини обезвријеђен основни социјални (и политички) мотив којим су се водиле чланице приликом увођења снижених стопа ПДВ-а, да се заштити животни стандард сиромашнијих слојева грађана.

Према студијама из развијених земаља снижавање стопе ПДВ-а има мали или скоро никакав позитиван ефекат на цијене. У случају БиХ ефекат на цијене у виду смањења цијена основних животних намирница може бити уистину занемарив. Потребно је водити рачуна да реакција потрошача на смањење стопа ПДВ-а није иста у вријеме рецесије и раста незапослености као у вријеме раста економских активности. Губљење посла, смањење плата због краћег радног времена, страх од губитка посла, раст обавеза за камате за примљене кредите и пооштравање услова за ново кредитирање – све су то фактори који опредјељују потрошњу грађана и који утичу на смањење расположивог дохотка за потрошњу. У таквој ситуацији становништво ће се опредјељивати на куповину нужних добара и услуга, а снижавање стопа ПДВ-а може довести до пада цијена само код производа и услуга који имају већи удио у укупној потрошњи и чија је потрошња цјеновно еластична.

На макроекономском плану, и преваљивање каскадног ПДВ-а у цијени финансијских услуга на комитенте негативно дјелује на укупан ниво цијена. Раст цијена ових услуга неповољно утиче и на мале фирме које нису у систему ПДВ-а, али и на грађане у погледу повећања цијене кредитирања и трошкова које они имају у трансакцијама са банкама. Међутим, раст цијена финансијског сектора, пошта и сектора осигурања негативно утиче и на финансирање пословних активности и инвестирање, раст запослености и економски раст, док код грађана негативно дјелује на приватну потрошњу, која је ионако тешко погођена економском кризом, а чији раст је нужен да би се подстакнуо раст економије. На крају, каскадним ПДВ-ом је погођен и јавни сектор који се у циљу превазилажења финансијских проблема код усклађивања прилива прихода и одлива расхода редовито задужује код комерцијалних банака. Због растућег значаја финансијског сектора, сектора осигурања и поштанског сектора у структури друштвеног производа макроекономски ефекти се не смију занемарити, поготово у вријеме спорог опоравка од глобалне економске кризе. У ситуацији када се као очекивана посљедица увођења снижене стопе ПДВ-а јавља виша стандардна стопа неповољни ефекти каскадног ПДВ-а у цијени услуга сектора чије су услуге ослобођене се још више појачавају. При томе, сваким, па и најмањим, растом стандардне стопе ПДВ-а ефекти каскадног ПДВ-а ће бити још неповољнији по привреду, грађане и економију у цјелини.

6.3.2. Импликације на конкурентност БиХ

➤ импликације администрирања више стопа ПДВ-а на конкурентност БиХ

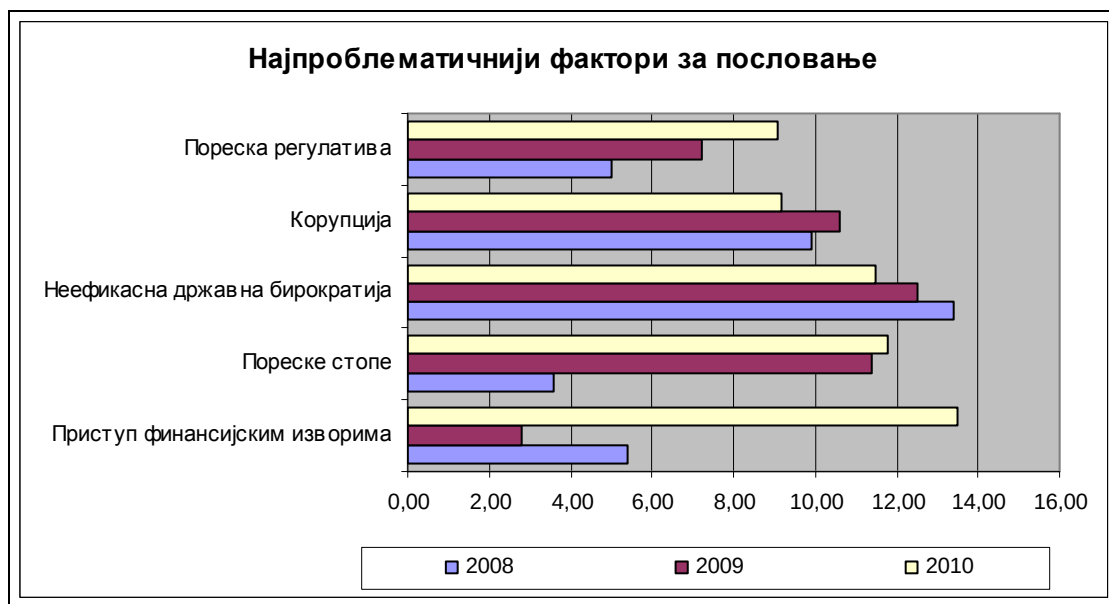
Пореске стопе и квалитет пореског система представљају битну компоненту конкурентности држава. Међународне институције и финансијске организације приликом процјене укупног пословног амбијента у државама обавезно процјењују порески систем, не само у погледу

администрирања, већ и легислативе и provedбених прописа⁵³. Према методологији Свјетског економског форума (WEF – *World Economic Forum*) пореске стопе и опсег и ефекти опорезивања се као фактори домаће конкурентности укључују у компоненту индекса конкурентности „Ефикасност тржишта добара“⁵⁴. Према методологији WEF поменута компонента носи 17% индекса конкурентности, а фактори домаће конкурентности, у које је укључен порески систем, представљају 11% индекса конкурентности.

БиХ је у свим анкетама о конкурентности и квалитету пословног амбијента рангирана врло ниско (вид. Оквир 6). У анкети коју је спроводио WEF за 2010.г. посљедње питање у упитнику за предузетнике је да са понуђене листе идентификују и рангирају пет најпроблематичнијих фактора за пословање. У 2010. години као пет најпроблематичнијих фактора у БиХ наведени су:

- приступ финансијским изворима (13,5%),
- пореске стопе (11,8%),
- неефикасна државна бирократија (11,5%),
- корупција (9,2%) и
- пореска регулатива (9,1%).

На Графикону 11. дати су проблеми које су предузетници у БиХ идентификовали као најпроблематичније, те динамички оквир кретања перцепције пословне заједнице током посљедње три године. У сегментима пореских стопа и пореске регулативе примјетно је погоршање у посљедње двије године и поред постепене хармонизације прописа. Приступ финансијским изворима је фактор који се тек 2010.г. издвојио као изузетно проблематична ставка, првенствено због утицаја свјетске економске кризе. Занимљива чињеница је да су предузетници као други по проблематичности фактор издвојили 'пореске стопе', док се укупна пореска стопа надаље у извјештају (по службеним статистикама) идентификује као једна од конкурентских предности БиХ.



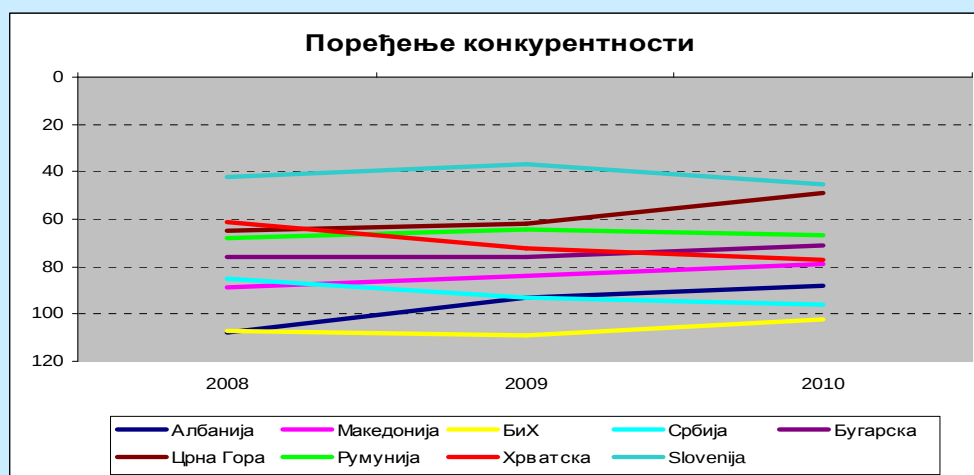
Графикон 11: Најпроблематичнији фактори пословања у БиХ

⁵³ Више: Кадих М., „Како се мјери конкурентност економије“, ОМА Билтен бр. 69, април 2011., стр. 7-12., www.oma.uino.gov.ba.

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

Оквир 6: Индекс конкурентности БиХ

Према индексу конкурентности WEF-а Босна и Херцеговина налази се убједљиво на дну лjestвице одабраних земаља и најнеконкурентнија је европска земља у посљедње три године. Иако постоји извјесна неконзистентност између 'soft' података добијених анкетом и 'hard' података, односно података из службених статистика БиХ, она у сваком случају није сигнификантна у толикој мјери да узрокује 102.мјесто на лjestвици конкурентности. Регионална неконкурентност БиХ је приказана на доњем графикону.



Европска банка за обнову и развој (EBRD) приликом евалуације ефеката транзиције земаља источне и југоисточне Европе анализира и порески систем (у евалуацији овај сегмент је назван “пореска администрација”). Према методологији EBRD у оквиру овог сегмента вреднују се сљедећи елементи:

- просјечан број контаката и вријеме које компаније потроше на састанке са службеницима пореских управа;
- број плаћања пореза у години;
- вријеме потребно за припрему и плаћање пореза;
- укупна пореска стопа (као % профита).

Према посљедњим истраживањима за 2010.г.¹ од свих показатеља транзиције који се вреднују пореске управе су најважнија препрека пословању у БиХ.

Према методологији **Свјетске банке** која се користи за израду индекса “*Doing Business*” један од фактора за оцјену амбијента за пословање је и „плаћање пореза“. Од 183 државе које се анализирају БиХ је на 110. мјесту у вези обављања пословања, док је у дијелу „плаћање пореза“ чак на 127. мјесту².

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

Претпостављамо да је главни проблем у изузетно комплексном пореском систему БиХ, који, због фрагментације надлежности између државе и ентитета и неусклађености ентитетских пореских система, отежава пословање компанијама које послују на територију БиХ (тј. имају подружнице у оба ентитета и Дистрикту Брчко) и повећава трошкове поштивања пореских

прописа. С друге стране, порески систем БиХ је у односу на друге земље конкурентан због система ПДВ-а, којег одликују јединствена стопа и минимум ослобађања, те због врло ниских стопа пореза на доходак и добит. С обзиром на укупан индекс очигледно је да сложеност пореског система БиХ надмашује позитивне стране система ПДВ-а.

И друге институције и групације компанија порески систем, односно понајвише систем директног опорезивања у БиХ, због његове фрагментације у погледу легислативе и администрације, идентификовале су великом препреком за страна улагања и фактором слабења конкурентности⁵⁵. У сегменту ПДВ-а проблеми су идентификовани углавном у дијелу поврата ПДВ-а.⁵⁶

Увођење диференцираних стопа ПДВ-а би и другу компоненту пореског система у БиХ – систем индиректног опорезивања – учинио много комплекснијим него што је то сада, што би се негативно одразило на индексе конкурентности БиХ и перцепцију инвеститора, кредитора и компанија о трошковима и комплексности поштивања пореских прописа и укупног пословања у БиХ.

➤ импликације повећања стандардне стопе ПДВ-а фискалну конкурентност БиХ

С друге стране, неминовно повећање стандардне стопе би смањило фискалну конкурентност система ПДВ-а у БиХ. Стопа ПДВ-а у БиХ од 17% је једна од најнижих у Европи. Иако принцип одредишта код опорезивања добара елиминише утицај ПДВ-е стопе на конкурентску позицију добара у међународној размјени анализе Европске комисије показују да због ниских стопа ПДВ-а у неким чланицама долази до прелијевања прихода из чланица са високим стопама ПДВ-а у транзитном промету акцизних добара (горива, цигарета и др.). Анализе су показале да у условима постојања различитих стопа акциза у чланицама ЕУ међународне превозничке компаније, које у свом возном парку имају камионе са резервоарима за гориво великог капацитета, остварују конкурентску предност. Те компаније, танкајући гориво у чланицама гдје су акцизе на гориво (а тиме и малопродајне цијене) најниже воде одређену «микро-фискалну» политику. Овим компаније остварују директне фискалне уштеде на трошковима горива, док држава у којој купују гориво остварује додатне фискалне приходе, већу запосленост и раст у одређеним секторима. С обзиром на повољан географски положај БиХ (на транзиту између Блиског Истока и Западне Европе, на транзиту између централне Европе и Јадрана), те имајући у виду да БиХ има Рафинерују која има потребне капацитете и постиже европске стандарде квалитете деривата, ниска стопа ПДВ-а и ниске стопе акцизе могу да привуку међународне превозничке компаније да преусмјере руте преко БиХ. Да потенцијални ефекти нису безначајни показује и случај најмање чланице ЕУ Луксембурга, чија политика фискалне конкурентности је популарно названа политиком „танк-туризма” (вид. Оквир 7).

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.

Оквир 7: Ефекти политике „танк-туризма“ у ЕУ

Према процјенама Европске комисије и чланица Луксембург остварује користи од „танк туризма“ од 2-3% БДП годишње. Колики је промет кроз Луксембург показују и подаци о потрошњи горива по становнику од 4,200 л, што је енормно високо у односу на просјечну потрошњу у ЕУ од 750 л. Улазак нових чланица ЕУ отворио је нове руте „танк туризма“ на истоку ЕУ, док чланице са високом стопом акцизе остварују значајне фискалне губитке. Комисија процјењује да због „танк туризма“ Њемачка годишње изгуби 2 млрд ЕУР од акциза на гориво, односно још додатних 1,6 млрд на ПДВ и приходе у цијени цигарета и других роба које се продају на бензинским пумпама. Око 55% губитка Њемачке прелије се у Пољску и Чешку. Иако намјерно скретање са руте у земљу са нижим порезима на гориво производи додатне трошкове превозницима експерти процјењују да велики тегљачи остваре нето уштеде у висини од 20% трошкова на 1,000 км дионице. Чак и у случају да превозничке компаније имају право на поврат ПДВ-а (према Осмој ПДВ директиви ако имају сједиште у ЕУ, или према Тринаестој ПДВ директиви, ако им је сједиште изван ЕУ и уколико постоји споразум земље из које долазе са одређеном чланицом) сложене процедуре, услови и дуги рокови поврата значајно временски одлажу момент поврата ПДВ-а, што присиљава превознике да ангажују средства унапријед за финансирање трошкова горива. У том смислу, компаније имају интерес да бирају руте кроз државе са најнижим акцизним и ПДВ оптерећењем. С друге стране од „танк туризма“ има користи и држава која је фискално конкурентна. Чак и у случају да у одређеном моменту треба да врати ПДВ са рачуна превозника, дуги рокови поврата ПДВ-а у међународној размјени релаксирају управљање приходима остварених по том основу.

Потребно је пажљиво размотрити и ефекте повећања стандардне стопе ПДВ-а у БиХ у дијелу опорезивања услуга с обзиром на конкурентски положај домаћих добављача услуга на тржишту БиХ и на тржишту ЕУ. Правила за опорезивање су другачија у односу на опорезивање добара у међународној размјени. Питање постаје сложеније поготово у свјетлу примјене нових правила опорезивања услуга, која су на снази у ЕУ од 1.1.2010. Како тренутачно Закон о ПДВ-у у БиХ у великој мјери у дијелу опорезивања услуга није усклађен са новим правилима ЕУ различит порески третман може да доведе:

- до појаве неопорезивања, са посљедицом губитка прихода и
- двоструког опорезивања, када домаћи добављачи постају неконкурентни на домаћем и на тржишту ЕУ.

Повећање стандардне стопе ПДВ-а у првом случају повећава пореске раходе („*tax expenditures*“) и тзв. *VAT gap* (јаз између потенцијалног нивоа прихода од ПДВ-а и наплаћеног прихода), а у другом случају још више погоршава конкурентски положај домаћих компанија. Ни усклађивање са правилима ЕУ неће битно побољшати стање у овој области будући да је према опцији из Директиве 2006/112/ЕЦ чланицама дато право да примијене критеријум „ефективне употребе и уживања“. Критеријум подразумијева да чланица аутономно одлучује да ли ће одређене услуге бити опорезоване у ЕУ уколико се ефективна употреба и уживање услуге десила у ЕУ, иако је услуга стварно пружена изван ЕУ. Обрнуто, одређене услуге, по одлуци сваке од чланица, неће бити опорезоване у ЕУ уколико се ефективна употреба и уживање услуге десило изван ЕУ без обзира што је услуга пружена у ЕУ. У сваком случају, повећање стандардне стопе ПДВ-а у сектору услуга може имати

негативне ефекте по приходе или конкурентни положај домаћих компанија које пружају услуге на тржишту БиХ и ЕУ.

6.3. ЛЕКЦИЈЕ ИЗ НЕДАВНЕ ПРОШЛОСТИ БиХ

Иако БиХ нема искустава у вези са примјеном диференциране стопе ПДВ-а на темељу стања у БиХ у прошлости могу се извући одређени закључци који би могли бити релевантни и за процјену импликација у случају увођења диференциране стопе ПДВ-а:

- **скала стопа пореза на промет**

Постојање скале стопа пореза на промет добара и услуга (ослобођени промет, 10% и 20%) није имало битнијег ефекта на социјални положај грађана. Штавише, институт ослобађања је био злоупотребљаван, као и примјена снижене стопе на добра у „сивим зонама“ одређеног асортимана производа.

- **опорезивање приликом преласка на ПДВ-е**

Увођење стандардне стопе ПДВ-а од 17%, која је за 3 п.п. нижа од бивше више тарифне стопе пореза на промет од 20%, није довело до снижавања цијена високотарифне робе. То се поготово односи на енергенте и цигарете, који, не само да нису појефтинили, већ су и поскупјели у односу на ниво цијена прије 1.1.2006.

- **укидање царина према Споразуму о стабилизацији и придруживању**

Фазно петогодишње укидање царина на добра поријеклом из ЕУ, које је стартало 1.7.2008.г., није довело до ланачног пада цијена, прво увозних сировина, опреме и добара крајње потрошње, али ни малопродајних цијена добара и услуга у земљи. Ситуација није битније промијењена ни у вријеме економске кризе, што указује на олигополски модел понашања већине трговаца у БиХ.

6.3. ЕВАЛУАЦИЈА ИМПЛИКАЦИЈА

Табела 20: Евалуација импликација приходовно неутралног увођења снижене стопе ПДВ-а (аутор)

Импликације	Правац утицаја	Напомена
Фискалне:		
<i>Приходи</i>	Смањење прихода	Губитак прихода због ниже стопе и због пореске евазије
<i>Буџет</i>	Повећање расхода	Повећани трошкови администрација од стране УИО
Макроекономске:		
<i>Конкурентност БиХ:</i>		
Инвестирање и пословање компанија	Негативно	Комплексност пословања, додатни трошкови
Фискална конкурентност	Негативно	Више цијене
<i>Цијене:</i>		
Снижена стопа ПДВ-а:		
Локална добра (основне намирнице)	Нема снижавања цијена или врло мало	Мања мобилност потрошача за „shop around“, монополски положај трговаца, мали износи изгубљеног пореза (не постоје кованице)
Остала добра	Снижавања цијена, али не у висини укинутог пореза	Ограничено на добра са еластичном ценовном потражњом
Виша стандардна стопа ПДВ-а:		
	Преваљивање на цијене у износу већем од додатног пореза (екстрапрофит)	Нееластична потрошња, локална и монополска добра (остала храна, комуналије, телекомуникације, енергенти)
	Дјелимично преваљивање на цијене (дио пореза на терет добити)	Еластична потрошња (нпр. обућа, одјећа)
	Повећавање цијена финансијских услуга, услуга осигурања и поштанских услуга због већег „каскадног ПДВ-а“	Веће оптерећење трошкова набавке ослобођених сектора „каскадним ПДВ-ом“
	Повећавање продајних цијена малих фирми које нису у систему ПДВ-а	Повећавање улазних трошкова због „каскадног ПДВ-а“
Микроекономске:		
Добит	Смањење	Додатни трошкови прилагођавања ИТ и фискалних система
		Повећани трошкови поштивања пореских прописа
		Повећани трошкови због раста расхода финансирања („каскадни ефекти“)
		Повећавање улазних трошкова малих фирми које нису у систему ПДВ-а („каскадни ефекти“)
Ликвидност	Смањење	Повећавање трошкова и обавеза

VII. ПЕРСПЕКТИВЕ ПОЛИТИКЕ СТОПА ПДВ-А У ЕУ ДО 2020

7.1. ПОСТКРИЗНА ПОЛИТИКА СТОПА У ЧЛАНИЦАМА ДО 2014

У поређењу са глобалним конкурентима, САД и Јапаном, Европска унија је подручје са високим пореским оптерећењем⁵⁷. У структури пореског оптерећења старих чланица ЕУ (ЕУ-15) три главне групе пореских прихода (директни и индиректни порези, социјални доприноси) дуги низ година имале су приближно подједнак и стабилан удио. Одређене измјене у пореској структури ЕУ наступиле су у вријеме прикључења нових 12 чланица ЕУ. Услјед нижег степена економског развоја, ниских доходака, историјског наслеђа и слабих ефеката процеса транзиције и приватизације порески системи нових чланица, поготово оних које долазе из социјалистичког система, карактеризира ослањање на порезе на потрошњу, док су приходи од директних пореза минорни. Поред ниске пореске основице директних пореза малом удјелу директних пореза у укупним пореским приходима допринијеле су и ниске пореске стопе пореза на доходак и добит. Наслијеђене пореске структуре нових чланица са доминантним удјелом индиректних пореза у пореским приходима одразиле су се и на укупну пореску структуру ЕУ-27 у вријеме уласка у ЕУ. Удио „пореза на доходак и богатство“ (порез на доходак појединаца и порез на добит корпорација) у пондерисаним приходима ЕУ је смањен, док је удио „пореза на производњу и увоз“ (ПДВ, акцизе и приходи од царина) повећан⁵⁸.

Глобална економска криза је у значајној мјери промијенила структуру пореских прихода у ЕУ и трендове у опорезивању. Пад економских активности и раст незапослености у 2009.г. је проузрочио оштар пад прихода од директних пореза, даље смањујући њихову прогресивност, док је пад потрошње довео до великог пада прихода од индиректних пореза (ПДВ, акцизе). Међутим, примјетан је раст удјела социјалних доприноса.

Експанзијом глобалне кризе на реални сектор чланице ЕУ су све више постајале свјесне да појединачне антикризне мјере нису довољне, да је потребно донијети свеобухватне стратегије изласка из кризе и адекватне економско-фискалне програме. Овисно о фискалној ситуацији чланице су се углавном фокусирали на програме реструктурирања јавне потрошње и њеног свођења у могуће оквире. Неке чланице су се определијиле за политике које одражавају два правца размишљања о будућности система ПДВ-а у ЕУ. Обје политике подразумевају захвате у сниженим и стандардним стопама, што на крају води ширењу пореске основице и расту прихода од ПДВ-а.

i. Политика фазног повећавања стопа

Повећање стандардне стопе је на линији заговорника већег ослањања на опорезивање потрошње. Двије земље су већ представиле свој план повећавања стопа. Пољска се определијила за политику континуираног повећања стопе ПДВ-а у наредне три године, гдје би сваке године, почевши од 1/1/2011, стопа ПДВ-а расла за 1 процентни поен. Истовремено, Пољска планира да постепено повећава снижене стопе ПДВ-а. Динамика повећавања стопа је

⁵⁷ Пореско оптерећење у САД у 2008.години износило је 26,9%, а у Јапану 28,3% БДП. Izvor: European Commission, Taxation trends in the European Union, 2010 Edition, EUROSTAT, 2010, p. 56.

⁵⁸ Подјела на описане групације порезних прихода је у складу са класификацијом пореза према ESA95 стандардима.

дана у 21. Ирска планира да у наредне двије године постепено повећава стандардну стопу за један процентни поен годишње.

Табела 21: План повећавања стопа ПДВ-а у Пољској до 2013.г.

	2010	2011	2012	2013
стандардна стопа	22%	23%	24%	25%
снижена стопа	3%	5%	6%	7%
снижена стопа	7%	8%	9%	10%

ii. Политика преласка на јединствену стопу

Према оцјенама аналитичара повећање стандардне и снижене стопе ПДВ-а од 1/1/2011 неће бити довољно за санирање фискалног дефицита у Чешкој. Из тог разлога посљедњих мјесеци је разматрана опција преласка на јединствену стопу ПДВ-а од 1/1/2012. Премда су експерти ММФ-а процјењивали да би јединствена стопа ПДВ-а требала бити на нивоу садашње више стопе од 20%, уколико се желе остварити потребни фискални ефекти⁵⁹, Влада Чешке се определијелила за јединствену стопу од 17,5%. Према измјенама Закона о ПДВ-у⁶⁰ јединствена стопа ПДВ-а требала би се примјењивати од 1.1.2013. Динамика преласка на јединствену стопу подразумијева прелазну етапу - повећање садашње снижене стопе од 10% на 14% у 2012.г. Од 1.1.2013.године снижена стопа би била потпуно укинута, док би виша стопа од 20% била смањена на нову јединствену стопу од 17,5%.

Након турбуленција које је стихијска политика ПДВ-а произвела у економији и Велика Британија озбиљно разматра опцију увођења јединствене стопе ПДВ-а. Водећи експерти у подручју ПДВ-а, окупљени око нобеловца Jamesa Mirrlees-a, сматрају да је систем ПДВ-а у В. Британији у кризи и да захтијева темељну реформу. Један од праваца реформе јесте свакако укидање нулте и снижене стопе и увођење јединствене стопе ПДВ-а, уз креирање политике циљаних трансфера како би се амортизовали регресивни учинци јединствене стопе ПДВ-а на грађане са мањим дохоцима. Према њиховим израчунима увођење јединствене стопе од 17,5% би донијело додатне приходе од ПДВ-а од 11 млрд GBP, који би, када би се усмјерили према за 30% најсиромашнијих грађана, довели до повећања социјалних трансфера тим слојевима друштва за 15% више у односу на износ који они могу „уштедјети“ куповином хране и дјечије опреме по сниженим стопама ПДВ-а⁶¹.

И друге земље у свијету планирају радикалне реформе стопа ПДВ-а у својим системима. У односу на моделе понашања у ЕУ издвајамо двије земље: Швајцарску, која је започела опсежне реформе ПДВ-а система у правцу преласка на стандарде опорезивања ЕУ и јединствену стопу (вид. Оквир 8), и Украјину, која планира смањити јединствену стопу од 20% на 17%.

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

⁶⁰ Парламент Чешке је 25. маја 2011. усвојио приједлог измјена Закона о ПДВ-у који је понудила Влада.

⁶¹ Више о томе: 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.

Оквир 8: ПДВ реформа у Швајцарској

Од 1.1.2010. у Швајцарској је на снази нови Закон о ПДВ-у. Нови закон предвиђа и повећање стопа ПДВ-а. Стандардна стопа ПДВ-а је повећана са 7,6% на 8%. Сnižена стопа на храну, воду, пољопривредне производе, лијекове, новине, књиге, културне и друге услуге је повећана са 2,4% на 2,5%, док је специјална снижена стопа на услуге смјештаја повећана са 3,6% на 3,8%. Нове стопе су у примјени од 1.1.2011. због законских одредби по којима се стопе пореза изгласавају на референдуму грађана. Стопе остају на снази до 31.12.2017.

У међувремену спроводиће се припреме за прелазак на јединствену стопу ПДВ-а. Наиме, након вишегодишњих расправа у јуну 2010.г. Швајцарско федерално вијеће је усвојило приједлог измјена које воде поједностављењу ПДВ система у Швајцарској. Пакет измјена предвиђа увођење јединствене стопе ПДВ-а умјесто три постојеће стопе, те укидање већине ослобађања.

Експерти сматрају да ће увођење јединствене стопе од 6,2% и укидање 21 ослобађања (од постојећих 29) довести до поједностављења ПДВ система Швајцарске. Тиме ће се уклонити проблеми које има пореска администрација при имплементацији диференцираних стопа, поготово с обзиром на комплексно питање одређивања које добро/услуга потпада под снижене стопе ПДВ-а или одређена ослобађања. Поред тога, циљ ове радикалне реформе јесте да се Швајцарска оснажи као финансијски сектор, да се стимулише раст и развој земље, и побољша правна сигурност за обвезнике ПДВ-а.

Иако ће реформа засигурно донијети пораст ПДВ-а који се убире на храну, сокове, одређене услуге (културне, спортске, рекреативне, смјештаја и здравствене услуге) потрошачи ће остварити корист од смањења ПДВ-а на остала добра и услуге које се опорезују стандардном стопом, посебно кад је ријеч о јавном превозу, возилима, бијелој техници и намјештају, одјећи, гориву и др. Према подацима Федералне пореске управе трошкови хране и сокова чине у просјеку 7% потрошње домаћинства, док трошкови превоза и комуникација константно расту и сада представљају 12% просјечног кућног буџета.

Јединствена стопа ПДВ-а у Швајцарској би требала осигурати транспарентност и једнак третман свих сектора економије и интересних група. Она ће олакшати обвезницима обрачун и пријављивање ПДВ-а, што ће смањити трошкове поштивања прописа које компаније имају. Томе ће додатно допринијети укидање бројних ослобађања, тако да би у систему *de facto* требала остати само ослобађања која су допуштена директивама ЕУ. Студија Државног секретаријата за економију* је показала да ће реформа система ПДВ-а економији Швајцарске смањити административни терет за 11%, а за неке компаније административни трошкови ће бити мањи и за 18%. У цјелини, смањење комплексности система ПДВ-а ће створити простор компанијама за смањење цијене, повећање конкурентности на европском тржишту и остварење економије обима.

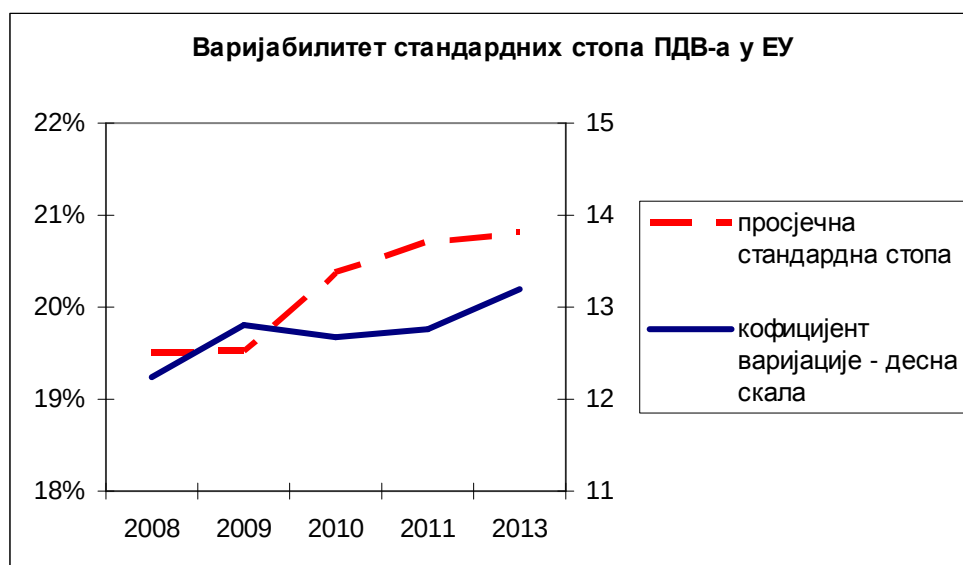
Према студијама економских експерата Швајцарске** увођење јединствене стопе ПДВ-а и смањење ослобађања ће на дуги рок донијети додатних 0,3%-0,8% раста БДП-а, што ће, на крају, на дуги рок повећати и доходак домаћинства за 0,1%-0,7%.

*) State Secretariat for Economic Affairs (SECO)

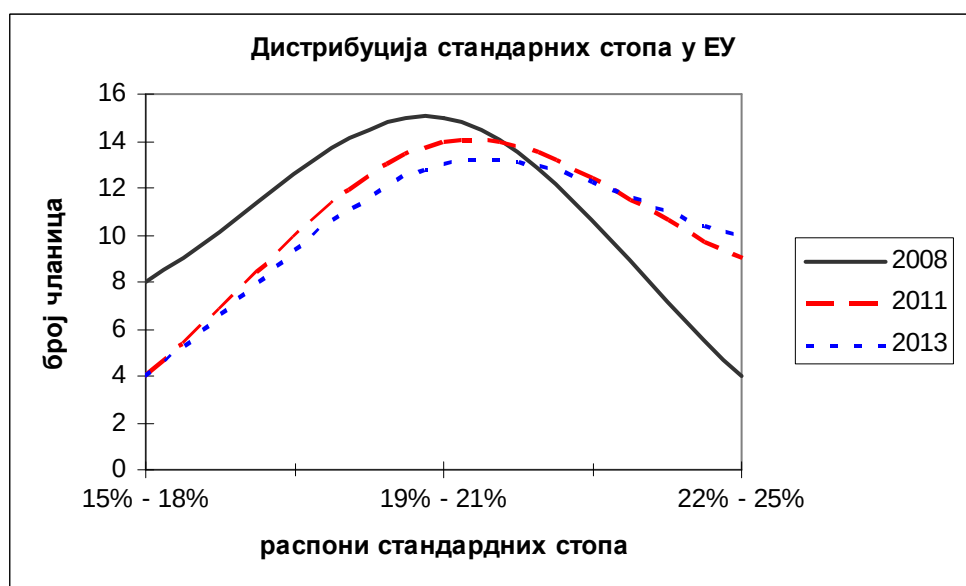
**) Frank Bodmer

7.2. ВАРИЈАБИЛИТЕТ СТОПА ПДВ-А У ЕУ

Пораст стандардних стопа у чланицама је довео до раста просјечне стандардне стопе ПДВ-а у ЕУ-27 од 1,20% и повећања варијабилитета. Због континуираног раста стандардних стопа у Ирској и Пољској у 2012. и 2013. години просјечна стандардна стопа ПДВ у ЕУ-27 ће се повећати на 20,73% и 20,80% респективно, што ће негативно утицати на варијабилитет (Графикон 12). Повећање стандардних стопа у половини чланица ЕУ довело је и до помјерања дисперзије чланица унутар ЕУ ка вишим стопама (Графикон 13). До 2008.г. трећина чланица је имала стандардне стопе ПДВ-а у распону од 15% до 18%, а свега четири у распону 22-25%. Данас је слика сасвим супротна: свега четири чланице имају стандардну стопу до 18%, а чак девет у распону 22-25%. Догодине ће се тај број повећати на десет чланица када ступи на снагу друга фаза повећавања стопе у Ирској.



Графикон 12: Варијабилитет стандардних стопа ПДВ-а у ЕУ, 2008-2013



Графикон 13: Дистрибуција стандардних стопа у ЕУ, 2008-2013

7.3. НОВА ПОРЕСКА СТРАТЕГИЈА ЕУ

Програм фискалне консолидације ЕУ, усвојен у октобру 2010.г., поред снажније фискалне координације, чврстих фискалних правила, механизма надзора фискалне дисциплине чланица и обавезних механизма санкција, подразумејева и креирање нове пореске стратегије на нивоу ЕУ.

Нова пореска стратегија ЕУ сублимира све до сада покренуте реформске процесе у сфери опорезивања, стављајући понуђена рјешења у контекст краткорочних и дугорочних циљева чланица и ЕУ у цјелини. Она је истовремено (i) дио излазне стратегије из економске кризе, (ii) симултана подршка фискалној консолидацији и бржем економском опоравку, али и (iii) дио стратегије развоја ЕУ до 2020.године.

Нова пореска стратегија се темељи на три стуба:

- (i) квалитету опорезивања,
- (ii) опорезивању за одржив раст и
- (iii) добром управљању у подручју пореза.

Први стуб пореске стратегије треба посматрати у контексту подршке водећих чланица снажној економској координацији, у циљу брже неутрализације финансијских дубиоза чланица и превенције појаве нестабилности у будућности. Приликом дизајна програма фискалне консолидације врло често се занемарује квалитет прихода и њихов учинак на економски раст. С обзиром на рестриктивне ефекте пореза на инвестиције, потрошњу и штедњу посткризни порески систем ЕУ мора бити дизајниран на начин да, с једне стране, осигура додатне фискалне приходе, а да, с друге стране, подстиче запошљавање и инвестиције и подржава економију засновану на екологији, знању и иновацијама. Аутономно и некоординисано дјеловање 27 пореских система чланица се у вријеме кризе показало неефикасним и непродуктивним. Први правац активности подразумејева уклањање елемената националних пореских система који су дисторзивни за функционисање тржишта ЕУ и који су се у кризи показали slabим тачкама система. Други правац представља радикалну пореску реформу у правцу креирања пореског система ЕУ који ће промовисати раст, подстакнути истраживање, развој и иновације, обуке и образовање, домаће предузетништво и улагање страног капитала у ЕУ. Академске студије су показале да пожељна национална пореска структура, која може подстакнути раст, инвестиције, штедњу и запосленост, подразумејева **отклон од опорезивања дохотка и социјалних доприноса ка опорезивању потрошње (ПДВ и акцизе), имовине и еколошким порезима**⁶², уз неутрализацију негативних импликација по правичност и редистрибуцију.

Полазиште другог стуба стратегије јесте позитивна корелација између стабилности економије и тржишта Уније. Да би интерно тржиште Уније исправно функционисало потребно је уклонити све препреке прекограничном пословању и инвестирању широм ЕУ, укључујући и фискалне препреке. Само једноставан, ефикасан и економичан порески систем може довести до смањења трошкова администрирања и побољшања ликвидности компанија, пропулзивности тржишног амбијента, олакшавајући инвестирање у производне активности,

⁶² Највећу пажњу академске и стручне јавности су привукле студије нобеловца Jamesa Mirrleesa (Mirrlees J., „Reforming the tax system for the 21st century – Tax by Design”, “Dimensions of Tax Design”, preliminary edition, Institute for Fiscal Studies, London, UK, November 2010).

поготово у мала и средња предузећа. Студија⁶³ Европске комисије је идентификовала три области за координацију пореских политика:

- корпоративно опорезивање (увођење заједничке консолидоване основице за корпоративне порезе и елиминација двоструког опорезивање на јединственом тржишту);
- опорезивање потрошње;
- „зелене“ порезе.

Систем ПДВ-а треба бити у функцији креирања адекватног амбијента за пословање. Потребно је осигурати неутралност система ПДВ-а, проширити пореску основу (редуковањем дерогација, ослобађања и опсега снижених стопа), поједноставити администрацију, смањити компанијама трошкове поштивања прописа, ускладити ПДВ процедуре са техничким напретком, смањити простор за настанак превара⁶⁴.

Трећи стуб стратегије односи се на увођење новог концепта управљања порезима којим ће се повећати ефикасност рада пореских управа. Концепт се базира на начелима транспарентности код планирања активности пореских управа, извршавања, извјештавања, ревизије и објаве информација, начелу сарадње између пореских управа у пољу ПДВ-а, акциза и директних пореза и начелу неутралности опорезивања у међународним трансакцијама.

7.4. УСКЛАЂЕНОСТ ПОРЕСКЕ СТРАТЕГИЈЕ ЕУ СА ГЛОБАЛНИМ ПОРЕСКИМ РЕФОРМАМА

Нова пореска стратегија ЕУ дио је глобалног процеса редизајна пореских система развијених држава. У настојању да се креира пожељан модел пореског система који ће донијети повећање пореских прихода, без негативних импликација по инвестиције и раст, земље ОЕЦД-а су током 2010.г. договориле међународну пореску стратегију која у подручју ПДВ-а укључује ширење пореске основице, осигурање неутралности опорезивања ПДВ-а⁶⁵. Приликом одлучивања о мјерама у систему ПДВ-а владе треба да воде рачуна о редистрибутивним ефектима ПДВ-а. Закључак⁶⁶ чланица ОЕЦД-а јесте да су *„јединствене стопе ПДВ-а, комбиновано са директним трансферима сиромашним слојевима, далеко ефикасније него да се диференцираним стопама ПДВ-а настоје остварити циљеви дистрибуције“*. У свјетлу глобалних пореских иницијатива којима би финансијски сектор смањио ризичне операције и дао свој допринос фискалној консолидацији ММФ се залаже за реформу пореских система у правцу већег удјела ПДВ-а у односу на порез на доходак/капитал, сматрајући потрошњу мање мобилном пореском основицом у међународним релацијама и тиме погоднијом за осигурање раста. **ММФ подржава систем ПДВ-а са једном стопом и минимумом ослобађања, који у највећој мјери може допринијети фискалној стабилности.**⁶⁷

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.

⁶⁴ Више о овом елементу стратегије у: 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. НОВА ПДВ СТРАТЕГИЈА ЕУ

Нова пореска стратегија ЕУ је крајем 2010.г. разрађена у неколико појединачних стратегија, које су презентоване јавности у виду нацрта. У сегменту ПДВ-а почетком децембра 2010.г. Комисија је представила „Документ о будућности ПДВ-а: у правцу једноставнијег, снажнијег и ефикаснијег система ПДВ-а“⁶⁸. Циљ нове ПДВ стратегије јесте да се систем ПДВ-а у ЕУ врати на преткризни реформски правац, који је озбиљно нарушен аутономним кризним мјерама које су чланице спроводиле, а да се истовремено стави у функцију бржег изласка из кризе, развоја и остварења циљева ЕУ до 2020. године. Комисија сматра да је након 40 година од доношења Шесте директиве дошло вријеме за корјениту реформу система ПДВ-а у ЕУ. Новом стратегијом се жели постићи широк спектар циљева. ПДВ систем ЕУ треба бити у функцији јачања јединственог тржишта ЕУ и снажније конкурентне позиције компанија ЕУ. ПДВ систем мора бити снажан и ефикасан да би се остварила једна од битних карактеристика овог облика опорезивања – издашност прихода. С обзиром на интеракцију пореске и осталих политика ПДВ систем треба допринијети спровођењу заједничких политика ЕУ и стратегије раста до 2020. Коначно, ПДВ систем треба бити економичан и за обвезнике и за пореске управе.

Према процјенама Комисије **чланице данас због снижених стопа и ослобађања успију наплатити тек 55% потенцијалних прихода од ПДВ-а.** Постојање ослобађања и диференцираних стопа *de facto* угрожава неутралност опорезивања ПДВ-ом која је једна од основних карактеристика теоријског модела ПДВ-а. Свако одступање од теоријског модела ПДВ-а доводи до појаве каскадног учинка и кумулирања плаћеног ПДВ-а из претходних фаза промета који се преноси као трошак у наредне фазе промета. Негативне каскадне учинке погоршава увођење диференцираних стопа, које, по аутоматизму, повлаче и значајно повећање стандардне стопе на највећи број добара и услуга, што на крају драматично повећава износ улазног ПДВ-а код малих обвезника, јавног сектора, финансијског сектора, пошта и др. и свих других који су изван система ПДВ-а или имају и ослобођени промет. У том случају ПДВ, кумулиран због каскадног ефекта, се преноси, у цијелости или дјелимично, на крајњег потрошача, са ефектом раста цијена, или на следећег у прометном ланцу, оптерећује добит, угрожавајући финансијску позицију и будућа инвестирања.

Комисија сматра идеалним систем ПДВ-а који се темељи на следећим елементима:

- a. јединственој стопи ПДВ-а;
- b. широј пореској основици;
- c. минималном опсегу ослобађања.

Да би се остварили максимално могући фискални ефекти, а да се не повећа постојеће фискално оптерећење, потребно је проширити пореску основицу и смањити стопе. У том смислу први елемент стратегије остварења идеалног ПДВ-е система подразумева да јединствене стопе требају бити умјерене, што, према садашњем стању у чланицама, значи да требају бити значајно ниже од садашњих стандардних стопа.

Ширење пореске основице за ПДВ је могуће остварити на неколико начина:

- укључивањем опције опорезивања ПДВ група

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.

- смањивањем каскадног ПДВ-а опорезивањем поштанских услуга, финансијских услуга и услуга осигурања пруженим клијентима – обвезницима ПДВ-а.

Други елемент по садржини активности води остварењу трећег елемента, у правцу ограничавања опсега ослобађања само на услуге које се пружају грађанима, уз редефинисање концепта ослобађања услуга јавног сектора.

Према Комисији систем ПДВ-а са горе наведеним карактеристикама може допринијети да се осигурају додатни фискални приходи, пријекно потребни за брзу фискалну консолидацију и економски раст, без додатних оптерећења, будући да ће ширење пореске основице и смањење стандардне стопе ПДВ-а смањити сиву економију и укључити је у регуларне токове. У таквој ситуацији „трошкови“ избјегавања плаћања ПДВ-а и пословања „на црно“ (мито, корупција, трошкови код кријумчарења, шверца и нелегалне производње и сл.) постају већи од износа обавезе за ПДВ.

На крају, ниже јединствене стопе би имале мањи регресивни учинак на грађане с мањим дохоцима него што то данас имају високе стандардне стопе ПДВ-а на трошкове енергената, комуналија, комуникација, који представљају претежни дио трошкова потрошачких корпи у чланицама.

Умјесто редистрибуције помоћу снижених стопа ПДВ-а, која није получила потребне ефекте, Европска комисија се залаже за успоставу система циљаних социјалних трансфера најугроженијим грађанима, који могу имати много веће ефекте с обзиром на очекивани пораст прихода од јединствене стопе ПДВ-а.

Оквир 9: Перспективе система ПДВ-а у БиХ у свјетлу нове ПДВ стратегије ЕУ

Дио елемената нове ПДВ стратегије ЕУ је већ сада значајан за политику ПДВ-а у БиХ, док ће други, попут дефинисања и имплементације коначних рјешења за опорезивање ПДВ-ом интерних трансакција промета између чланица или стављања опорезивања ПДВ-ом у функцију јединственог тржишта Уније, бити од интереса за БиХ тек у вријеме приступања ЕУ.

Само летимичан поглед на основна три елемента идеалног система ПДВ-а указује на чињеницу да је **систем ПДВ-а у БиХ врло близу идеалног модела којег заговара ЕУ.**

Прва елемент (јединствена стопа) је већ задовољен.

Код другог и трећег елемента потребно је:

- релаксирати Закон о ПДВ-у у дијелу одредаба о заједничкој регистрацији и преузети правни оквир ЕУ и најбољу праксу чланица у погледу правног и економског концепта ПДВ-е група;
- континуирано усклађивати Закон о ПДВ-у у БиХ са измјеном правног оквира хармонизираних система ПДВ-а у ЕУ (Директиве 2006/112/ЕС) у дијелу опорезивања услуга, а посебно у дијелу ослобађања услуга јавног карактера, финансијских услуга, услуга осигурања и реосигурања и поштанских услуга.

ЛИТЕРАТУРА

- Антић Д., „Ефикасност наплате ПДВ-а у БиХ”, Билтен Одјељења за макроекономску анализу УО УИО бр. 23, јуни 2007., стр. 2-6, www.oma.uio.gov.ba.
- Антић Д., “Макроекономска стабилност и фискални федерализам у Босни и Херцеговини”, ФИРЦОН, Мостар, 2009.
- Антић Д., "Антикризна политика ПДВ и поштивање принципа пореске неутралности", научни скуп „Услови и ограничења превладавања ефеката глобалне кризе“, Економски факултет Бањалука, 9. фебруар 2010., зборник радова Acta Economica, бр. 12/2010, Економски факултет, Бањалука, стр. 269-293.
- Антић Д., "Посткризна пореска стратегија ЕУ и поуке за БиХ", Научни скуп "Криза као изазов за креирање нових стратегија и политика", Економски факултет, Бањалука 10.2.2011.г., објављено у Acta Economica бр. 14/2011, стр. 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, Амстердам, издања: 2008-2010
- Кадих М., „Како се мјери конкурентност привреде?“, Билтен Одјељења за макроекономску анализу УО УИО бр. 69, април 2011., стр. 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.

Регоје А., „Индиректни порези у Босни и Херцеговини у поређењу са земљама ЕУ”, Билтен Одјељења за макроекономску анализу УО УИО бр. 40/41, новембар/децембар 2008., стр. 13-18, www.oma.uio.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.

П Р И Л О Ж И

ПРИЛОГ 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 Сервер 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.

ПРИЛОГ 2:

Прилог Сектора за порезе УИО:

- **Активности везане за увођење диференциране стопе ПДВ-а у БиХ**
- **Приједлог изгледа ПДВ пријаве**

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

U Odsjeku za obradu poreških 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. Finansijski aspekti

Povećanja broja zaposlenih utiče 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 također 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 poreske 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 finansijska 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					
Opšti podaci o poreskom 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					

