

DA LI TREBA UVODITI DIFERENCIJALNE POREZNE STOPE U SISTEM PDV BOSNE I HERCEGOVINE

DO WE HAVE TO INTRODUCE DIFFERENTIAL TAX RATES IN THE VAT SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA?

Kumalić Jusuf

Sažetak: U januaru 2006. godine uveden je u porezni sistem BiH PDV. Razlozi njegovog uvođenja nisu samo ekonomske, već i političke naravi. Tako se BiH značajno približava sistemu oporezivanja potrošnje u EU, a time i europskom integracijskom procesu. Kada se govori o stopama PDV-a obično se misli na tri nivoa stopa: opću stopu koja se primjenjuje na najveći broj proizvoda, nižu stopu koja se primjenjuje na osnovne životne namirnice, te višu stopu kojom se oporezuju luksuzni proizvodi. Struktura stopa jedna je od ključnih odrednica sistema PDVa, te su se mnoge rasprave prilikom uvođenja ovog poreznog oblika vodile upravo o stopama. Međutim, rasprave o broju poreznih stopa PDV-a i danas su veoma aktualne. Naime, entitetske vlade smatraju da uvođenjem niže porezne stope PDV-a će zaštititi standard građana sa nižim primanjima, dok pojedini ekonomisti to osporavaju i ističu da će se negativno odraziti na stabilnost fiskalnog sistema BiH, te značajnije povećati poreznu evaziju. U prvom dijelu ovog rada bit će riječi o evoluciji stopa PDV-a, dok će se drugi dio baviti nedoumicama o tome valja li upotrijebiti jednu ili više stopa PDV-a BiH.

Abstract: Value added tax was introduced in tax system of Bosnia and Herzegovina in January 2006. Reasons for its introduction are not only of economical, but also of political nature. This way, Bosnia and Herzegovina is significantly closer to system of consumption taxation and thus, also to European integration process. When talking about VAT rates, usually are referring to three levels of rates: general rate that applies to most products, a lower rate that applies to basic foodstuffs, and a higher rate that is taxed luxury goods. The structure of rates is one of the key determinant of VAT system, and during the introduction of this form of taxation the many discussions were taking place just on these rates. However, discussions about the number of tax rates of VAT are today still present. Namely, the Entities Governments feel that the introduction of lower rate of VAT will protect the standard of citizens with lower incomes, while some economists have disputes that and stated that it will negatively affect the stability of the fiscal system in Bosnia and Herzegovina, and significantly increase tax evasion. In first part of this paper it will be discussed about evolution of VAT rates, while the second part will be dealing with doubts whether one should use one or more VAT rates in Bosnia and Herzegovina.

Key words: Does the introduction of higher and lower tax rates on value added tax in Bosnia and Herzegovina converges tax rates of EU member states and whether it will satisfy the social expectations

Uvod

Porez na dodanu vrijednost najznačajniji je instrument fiskalne politike gotovo u više od 2/3 zemalja svijeta u kojima se primjenjuje. Dakle, porez na dodanu vrijednost (PDV) je najrasprostranjeniji sistem oporezivanja prometa roba (dobara) i usluga danas u svijetu. PDV se javlja i pod drugačijim nazivima na primjer u Ujedinjenom Kraljevstvu, Kanadi, Novom Zelandu i Singapuru gdje je poznat kao porez na dobra i usluge (eng. goods and services tax (GST)), dok je u Japanu poznat kao porez na konzumiranje.

Porez na dodanu vrijednost je indirektni porez, što znači da se ne prikuplja direktno od lica koje je porezni obveznik, već od lica koja se smatraju krajnjim potrošačima. S obzirom da je PDV zamišljen kao porez na konzumiranje, izvoz (koji se po definiciji, konzumira vani) nije predmet oporezivanja.

PDV je izumio francuski ekonomista Maurice Laure (Moris Lore) 1954. godine. Francuska je 10. 04. 1954. uvela taxe sur la valeur afontee (TVA). Ovaj porez je uveden kao opterećenje za velike kompanije, ali je vremenom njegovo djelovanje prošireno na sve oblasti poslovanja, ne samo u Francuskoj, već u 120 zemalja svijeta, te u EU kao obavezujući porezni oblik.

Upravo zbog njegove važnosti na nacionalnom tržištu, ali na zajedničkom evropskom tržištu, Evropska komisija teži ujednačenju propisa o PDV-u među državama članicama EU. Harmonizacija propisa temelji se na Direktivi kojom se propisuju osnovne odrednice zajedničkog evropskog sistema PDV-a. U izradi zajedničkog sistema težilo se, u skladu s preporukama fiskalnih teoretičara, maksimiziranju učinkovitosti tog poreznog oblika te je on zamišljen kao jednostavan i praktičan sistem s jednom standardnom stopom, široko definiranom poreznom osnovicom i veoma malim brojem izuzeća. Uz standardnu stopu koja nesmije biti niža od 15%, dopuštena je i primjena jedne ili dvije snižene stope, koje za određene kategorije dobara i usluga ne smiju biti niže od 5%. Valja imati u vidu, da se proces harmonizacije pokazao veoma složenim i dugotrajnim pa je takav "teorijski

idealni" sistem i dalje opterećen raznim transakcijskim odredbama i posebnim izuzećima od pravila koje Evropska komisija posebno odobrava svakoj državi članici EU.

Ekonomika teorija uglavnom zastupa model većeg oporezivanja na prihode od oporezivanja potrošnje, koji je osobito prikladan za tranzicijske zemlje. Oporezivanje potrošnje smatra se jednostavnijim i učinkovitijim i manje podložno inflatornim uticajima. Stoga bi model s dominantnim oporezivanjem potrošnje ne bi trebalo mijenjati, smatra većina savremenih fiskalnih teoretičara. Univerzalna "idealna" porezna struktura ne postoji, već zavisi o nacionalnoj privredi, političkom, fiskalnom federalizmu dotične zemlje, socijalnom i istorijskom okruženju, jednako kao i o potrebama za prihodima kojima će se na zadovoljavajući način pokrivati javni rashodi.

BiH je za finansiranje javnih potreba u 2010. godini izdvojila preko 45% BDP. Za ovako veliku javnu potrošnju nužno je osigurati i dostatne prihode čiji su glavni izvori porezi. Porezno opterećenje zajedno sa doprinosima u BiH je znatno veće od evropskog prosjeka (39,6%), te za gotovo 10 postotnih poena više od opterećenja ostalih zemalja srednje i istočne Evrope.

Na primjer, porezno opterećenje u SAD-u i Japanu gotovo je 13% manje nego u EU, a građani ostalih zemalja OECD-a koje nisu članice EU također plaćaju manje poreza. Treba istaći, da je porezno opterećenje više u starim nego u novim članicama EU.

Danas je veoma učestalo zagovaranje uvođenja diferencirane stope poreza na dodanu vrijednost u BiH, radi zaštite najugroženijih kategorija stanovništva koje su pogođene tekućom krizom, te stalnim rastom cijena prehrambenih proizvoda. Naime, neki ekonomisti, poslodavci i sindikalni predstavnici smatraju da će se pad životnog standarda zaustaviti uvođenjem druge stope PDV-a uz postojeću od 17%. Treba istaći, da ovi predlagači niže porezne stope PDV nemaju odgovarajuće analize o efektima uvođenja diferencirane stope, te ne sagledavaju negativne posljedice za sistem oporezivanja u BiH, prije svega na sistem prikupljanja javnih prihoda, povećanje porezne utaje, povećanje troškova prikupljanja javnih prihoda, odnosno zanemaruju osnovnu činjenicu da se danas socijalni problemi ne rješavaju poreznim stopama.

U ovom radu ćemo pokušati ukazati na negativnu stranu ovog prijedloga, koristeći se savremenom fiskalnom teorijom i pozitivnom praksom vezano za porezne stope PDV-a.

1. Karakteristike poreznih propisa poreza na dodanu vrijednost u zemljama EU

Budžet Evropske unije bi se trebao u potpunosti finansirati iz vlastitih izvora koji uključuju i prihode prikupljene porezom na dodanu vrijednost primjenjujući zajedničku stopu poreza na dodanu vrijednost na jedinstvenu poreznu osnovicu. Usklađivanje zakona država članica i stvaranja zajedničkog sistema poreza na dodanu vrijednost, rezultat će lakšim ubiranjem poreza na dodanu vrijednost i omogućit će lakšu administrativnu provedbu kontrole i nadzora.

Glavni ključ u reguliranju i harmonizaciji poreza na dodanu vrijednost je Šesta direktiva EU gdje su utvrđena načela za porezno oslobađanje te propisi za najnižu opću stopu poreza na dodanu vrijednost i za sniženu stopu poreza na dodanu vrijednost. Tako najniža opća stopa poreza na dodanu vrijednost može biti maksimalno 15%, a maksimum za najvišu stopu iznosi 25%, dok snižena ili povlaštena stopa na dodanu vrijednost ne smije biti niža od 5%, a nulta stopa poreza na dodanu vrijednost bi se morala primjenjivati samo kod izvoza. Zemlje članice EU i Šesta direktiva Vijeća EU ne poznaju institucionalna porezna oslobađanja poreza na dodanu vrijednost. Usklađenost poreznih propisa zemalja članica u skladu sa Šestom direktivom trebala je biti postignuta do 31.12.2000. godine. Međutim taj rok je produžen do 31.12.2005. godine, a isto tako za nove članice se daju posebni rokovi za usaglašavanje stopa PDV sa Šestom Direktivom.

2. Karakteristike PDV-a Bosne I Hercegovine

Za razliku od direktnih poreza na koje fiskalni suverenitet imaju entiteti, za indirektno oporezivanje u BiH fiskalni suverenitet ima država, pa je u skladu s tim Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni I Hercegovini (Službeni glasnik BiH br. 44/03) su regulirani indirektni porezi. U skladu s tim zakonom, pojam indirektnih poreza odnosi se na uvozne i izvozne dažbine, akcize, porez na dodanu vrijednost i sve druge poreze zaračunate na promet roba i usluga.

Sistem PDV-a u BiH reguliran je Zakonom o porezu na dodanu vrijednost (Službeni glasnik BiH br. 9/05). Porez na dodanu vrijednost u BiH se primjenjuje od 01.01.2006. godine.

Osnovna obilježja usvojenog sistema PDV-a u BiH ogledaju se u slijedećem:

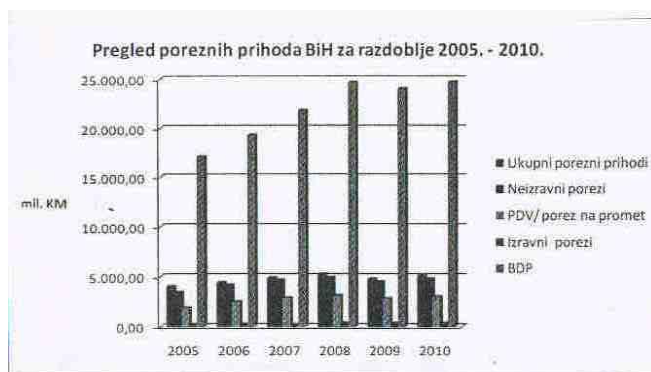
- PDV je potrošnog oblika,
- porezna osnovica se određuje prema načelu odredišta,
- iznos porezne obveze se izračunava kreditnom metodom,

- propisana je standardna porezna stopa od 17%, i
- nulta porezna stopa na izvoz.

Potrošni oblik poreza na dodanu vrijednost omogućava oduzimanje ukupnih rashoda za kapitalna dobra od vrijednosti prodaje. Prema načelu odredišta (ili mjesta potrošnje), dobro se oporezuje u mjestu gdje se konačno troši. Prema ovom načelu oporezuje se ukupna dodana vrijednost, kako ona dodana u zemlji tako i ona dodana u inostranstvu. Izvoz je, prema istom načelu, izuzet od plaćanja poreza na dodanu vrijednost, tj. oporezuje se samo ono što se konačno troši. Treće osnovno obilježje poreza na dodanu vrijednost u BiH je obračun po kreditnoj metodi, prema kojoj se porezna obveza izračunava tako da se iznos poreza na dodanu vrijednost plaćenog dobavljačima na ulazna dobra ili usluge oduzima od poreza na dodanu vrijednost koji se obračunava i ubire na vrijednost prodaje, tako da poduzetnik za svaki porezni (obračunski) period uplaćuje samo razliku između poreza naplaćenog i obračunatog na svoj izlaz i poreza koji je platio dobavljačima u cijeni primljenih ulaza.

Za BiH moglo bi se reći kako je aktualna stopa PDV-a u potpunom skladu s novom Direktivom 2009/47/EC od 5. maja 2009. godine, koja omogućava na stalnoj osnovi neobavezu primjenu snižene stope PDV-a za određene intenzivne usluge na lokalnom nivou, uključujući I restoranske usluge (European Commission, 2010: 66). Svakako da je ova činjenica bitna osnova za analizu opravdanosti eventualnog uvođenja snižene stope.

Grafički prikaz 1: pregled poreznih prihoda BiH od 2005. Do 2010. godine



Izvor: UIO BIH, Bilten, broj 57 i 68.

Tabela 1: Poreznih prihodi centralnih vlada zemalja EU i EMU u % od BDP za 2008. godinu

| Naziv | PDV | Ostali porezi na proizvode i proizvodnju | Porez na dohodak | Doprinosi za soc. zaštitu | Ostalo | Ukupan porezni prihod |
|-------------------------|------|--|------------------|---------------------------|--------|-----------------------|
| Europska unija (EU-27) | 6,9 | 6,5 | 12,3 | 13,7 | 1,1 | 40,5 |
| Euro područje (EA - 16) | 6,7 | 6,6 | 11,7 | 15,3 | 0,6 | 40,9 |
| Belgija (BE) | 7,0 | 6,1 | 16,0 | 16,1 | 1,3 | 46,5 |
| Bugarska (BG) | 11,5 | 7,1 | 6,3 | 8,1 | 0,3 | 33,3 |
| Češka Republika (CZ) | 7,1 | 4,2 | 8,5 | 16,2 | 0,2 | 36,2 |
| Danska (DK) | 10,1 | 7,3 | 28,7 | 1,8 | 1,1 | 49,0 |
| Njemačka (DE) | 7,0 | 5,8 | 11,0 | 16,3 | 0,5 | 40,6 |
| Estonija (EE) | 8,0 | 4,5 | 7,9 | 11,9 | 0,0 | 32,3 |
| Irska (IE) | 7,1 | 5,3 | 11,0 | 6,8 | 0,6 | 30,8 |
| Grčka (EL) | 7,1 | 5,3 | 7,3 | 14,7 | 0,7 | 35,1 |
| Španjolska (ES) | 5,3 | 4,9 | 10,4 | 13,1 | 0,2 | 33,9 |
| Francuska (FR) | 7,0 | 8,0 | 10,4 | 17,9 | 1,3 | 44,6 |
| Italija (IT) | 5,9 | 8,2 | 15,0 | 13,6 | 0,5 | 43,2 |
| Cipar (CV) | 11,3 | 7,3 | 12,1 | 7,7 | 0,8 | 39,2 |
| Latvija (LV) | 6,6 | 4,5 | 9,4 | 8,6 | 0,2 | 29,3 |
| Litva (LT) | 8,1 | 3,8 | 9,3 | 9,3 | 0,3 | 30,6 |
| Luksemburg (LU) | 6,0 | 6,0 | 12,8 | 10,9 | 0,7 | 36,4 |
| Mađarska (HU) | 7,8 | 8,2 | 10,3 | 13,9 | 0,3 | 40,5 |
| Malta (MT) | 8,0 | 7,1 | 12,6 | 7,6 | 0,6 | 35,9 |
| Nizozemska (NL) | 7,3 | 5,4 | 10,6 | 15,2 | 1,3 | 39,8 |
| Austrija (AT) | 7,8 | 6,6 | 13,4 | 16,0 | 0,6 | 44,4 |
| Poljska (PL) | 8,0 | 6,4 | 8,1 | 11,4 | 0,4 | 34,3 |
| Portugal (PT) | 8,7 | 6,1 | 9,6 | 12,9 | 0,4 | 37,7 |

| | | | | | | |
|-----------------------------|------|-----|------|------|-----|------|
| Rumunjska (RO) | 7,9 | 4,1 | 6,4 | 10,1 | 0,3 | 28,8 |
| Slovenija (SL) | 8,4 | 5,9 | 8,4 | 14,3 | 0,6 | 37,6 |
| Slovačka (SK) | 6,9 | 3,9 | 6,2 | 12,1 | 0,2 | 29,3 |
| Finska (FI) | 8,4 | 4,8 | 16,9 | 12,2 | 1,1 | 43,4 |
| Švedska (SE) | 9,4 | 9,0 | 17,2 | 12,0 | 0,3 | 47,9 |
| Ujedinjeno Kraljevstvo (UK) | 6,3 | 6,0 | 14,3 | 8,4 | 3,9 | 38,9 |
| Island (IS) | 9,1 | 6,5 | 17,8 | 2,8 | 0,4 | 36,7 |
| Norveška (NO) | 7,3 | 3,8 | 21,4 | 8,9 | 0,8 | 42,2 |
| Švicarska (CH) | 3,8 | 3,1 | 13,2 | 6,7 | 2,1 | 28,9 |
| Hrvatska (HR) | 13,0 | | | | | |
| BiH | 12,5 | | | | | |

Izvor: Eurostat, *European economic statistics, 2010. Edition, str. 57, 58 i 163.*

Stope poreza na dodanu vrijednost

Problemi vezani uz primjenu broja i visine poreznih stopa su po mišljenju većine ekonomskih teoretičara svakako jedan od ključnih problema vezanih uz primjenu poreza na dodanu vrijednost, kako sa stajališta fiskalnih, tako isto i sa stajališta socijalno-političkih razloga. Permanentno se u EU, a u posljednje vrijeme i u BiH vode argumentovane rasprave da li primjenjivati jednostopni ili višestopni sistem PDV-a. Najčešći argumenti za jednostopni sistem PDV-a jest da dvije ili više poreznih stopa poskupljuju troškove porezne administracije, povećavaju evaziju, destabiliziraju porezni sistem itd. Zagovornici jednostopnog PDV-a preporučuju ako se već ne može primjeniti najbolje rješenje sa samo jednom stopom, valja upotrijebiti što je moguće manji broj stopa.

Poznati porezni teoretičar Tait, A. (1988: 42-44) osim poskupljenja i veće složenosti sistema PDV-a navodi još nekoliko drugih razloga protiv višestopnog PDV-a:

- a) Više poreznih stopa PDV-a iskrivljuje potrošačeve i proizvođačeve odluke (zahtjev za neutralnošću).
- b) Nižom stopom PDV-a ne mora se nužno okoristiti krajnji potrošač. Trgovci će svoje cijene formirati ovisno o elastičnosti potražnje, bez obzira na poreznu stopu.
- c) Olakšice i poseban porezni tretman kroz porez na dohodak i razni socijalni transferi bolji su i učinkovitiji instrument za pomoć siromašnijim slojevima stanovništva.
- d) Mnoge zemlje kroz politiku cijena snižavaju cijene „osnovnih“ dobara i usluga (kao na primjer za hranu, struju, plin itd.) pa ima malo smisla koristiti sniženu stopu PDV-a na te proizvode.
- e) Povlašten položaj određenih grupa proizvoda i usluga stvara nezadovoljstvo među potrošačima i trgovcima proizvoda koji nemaju povlašteni status.
- f) Uvođenje više poreznih stopa PDV-a uvjetuje i precizno definiranje dobara i usluga na koje bi se primjenjivale pojedine stope, što dodatno iziskuje troškove.
- g) Niže porezne stope PDV-a sužavaju poreznu osnovicu.
- h) Povišena stopa PDV-a (osim za automobile) uglavnom se odnose na proizvode koji imaju mali udio u ukupnoj potrošnji. Prihodi od tih stopa su mali, a dodatno se povećavaju troškovi administracije.

Uz nedostatke višestopnog PDV-a, postoje mnogi argumenti koji govore njemu u prilog (Jelčić, Ba. i Bo., 1999: 51-55):

- a) Ne smijemo odbaciti mogućnost korištenja poreza na dodanu vrijednost za ostvarivanje nekih nefiskalnih ciljeva.
- b) Troškovi oporezivanja primjenom PDV-a ne ovise samo o broju stopa ugrađenih u taj porez. Porezno-tehnički aspekt ne bi smjeli determinirati poreznu politiku.
- c) Pri izboru proizvoda na koje bi se primjenjivala snižena stopa PDV-a mogu se koristiti rješenja i iskustva koja se koriste u drugim zemljama.
- d) Jednostopni PDV ima socijalno nepovoljan učinak. Regresivnost PDV-a pogoduje ekonomski snažnijim poreznim obveznicima.

- e) Primjena snižene stope PDV-a pozitivno utiče na odnos širokog kruga krajnjih potrošača prema plaćanju poreza.
- f) Sama činjenica da se koristi dvije ili više poreznih stopa ne znači da će se i porezna evazija povećati.

Navedeni argumenti za višestopni PDV se ne mogu prihvatiti jer preferiraju vođenje socijalne politike poreznim stopama, gube iz vida, da „eventualno“ niže cijene za dobra kojima se uvode niže stope PDV-a će koristiti i bogati slojevi stanovništva, te ne daju rješenje čime će se nadomjestiti izgubljeni javni prihodi, što je poseban problem u našim uslovima, jer su porezni izvor za direktne poreze više nego skromni. Naime, zemlja koja ima visoku nezaposlenost ne može preferirati oporezivanje rada (plaća) što je slučaj sa Bosnom i Hercegovinom koja ima stopu nezaposlenosti preko 40%.

Pitanje da li uvoditi niže i više stope PDV-a je za BiH veoma aktualno, obzirom na sve veće zahtjeve za višestopnim sistemom PDV-a.

Pregled stopa PDV-a u zemljama EU 2010. godine

| DRŽAVA | STOPA | |
|------------------------|----------------|--------------------------------------|
| | Standardna (%) | Umanjena (%) |
| Austrija | 20 | 12 i 10 |
| Belgija | 21 | 12, 6 i 0 |
| Bugarska | 20 | 0 i 7 |
| Češka | 20 | 10 |
| Danska | 25 | Nema |
| Estonija | 20 | 9 |
| Finska | 22 | 12 i 8 |
| Francuska | 19,6 | 5,5 i 2,1 |
| Grčka | 21 | 10 i 5 (na otocima posebne stope) |
| Holandija | 19 | 6 i 0 |
| Irska | 21 | 13,5, 4,8 i 0 |
| Italija | 20 | 10 i 4 |
| Kipar | 15 | 5 i (8% za taksi i autobuski prevoz) |
| Latvija | 21 | 10 i 0 |
| Litvanija | 21 | 9 i 5 |
| Luksenburg | 15 | 12, 9, 6 i 3 |
| Mađarska | 25 | 5 |
| Malta | 18 | 5 |
| Njemačka | 19 | 7 |
| Poljska | 22 | 7, 3 i 0 |
| Portugal | 20 | 12 i 5 |
| Rumunija | 19 | 9 |
| Slovačka | 19 | 10 |
| Slovenija | 20 | 8,5 |
| Španija | 16 | 7 i 4 |
| Švedska | 25 | 12 i 6 |
| Ujedinjeno Kraljevstvo | 17,5 | 5 i 0 |

Pregled poreznih stopa PDV-a kod ostalih zemalja svijeta u 2010. godini

| DRŽAVA | STOPA | | LOKALNI NAZIV |
|---------------------|--------------|------------|---|
| | Standardna % | Umanjena % | |
| Albanija | 20 | 0 | TVSH = tatimi mbi Vleren e Shuar |
| Argentina | 21 | 10,5 i 0 | IVA = Impuesto al Valor Agregado |
| Australija | 10 | nema | GST = Goods and Services Tax |
| Bosna i Hercegovina | 17 | nema | PDV = porez na dodanu vrijednost |
| Crna Gora | 17 | 7 | PDV = porez na dodanu vrijednost |
| Kanada | 5 | 4,5 | GST = Goods and Services Tax, Taxe sur les produits et services |
| Čile | 19 | nema | IVA = Impuesto el Valor Agregado |
| Bolivija | 13 | nema | |

| | | | |
|------------------------|------|-----------|--|
| Kolumbija | 16 | nema | IVA = Impuesto sobre el Valor Agregado |
| Hrvatska | 23 | 10 i 0 | PDV = porez na dodanu vrijednost |
| Dominikanska Republika | 16 | 12 i 0 | |
| Ekvador | 12 | nema | IVA = Impuesto al Valor Agregado |
| El Salvador | 13 | nema | IVA = Impuesto al Valor Agregado |
| Island | 25,5 | 7 | VASK = Virdisaukaskattur |
| Indija | 12,5 | 4, 1 i 0 | |
| Izreal | 16 | nema | |
| Jersey (UK) | 3 | nema | GST = Goods and Services Tax |
| Japan | 5 | nema | |
| Kazahstan | 13 | nema | |
| Kosovo | 16 | nema | |
| Liban | 10 | nema | |
| Makedonija | 18 | 5 | DDV = Danok na dodadana vrednost |
| Malezija | 10 | nema | |
| Meksiko | 16 | 0 | IVA = Impuesto al Valor Agregado |
| Novi Zeland | 12,5 | nema | GST = Goods and Services Tax |
| Norveška | 25 | 14 i 8 | MVA = Merverdiavgift |
| Paragvaj | 10 | 5 | IVA = Impuesto al Valor Agregado |
| Peru | 19 | nema | IGV = Impuesto general a la Ventas |
| Filipini | 12 | nema | |
| Rusija | 18 | 10 i 0 | NDS = Nalog na dobavlennuto smoimosmlj |
| Srbija | 18 | 8 i 0 | PDV = Porez na dodatu vrednost |
| Singapur | 7 | nema | GST = Goods and Services Tax |
| Šri Lanka | 12 | nema | |
| Švicarska | 7,6 | 3,6 i 2,4 | |
| Tajland | 7 | nema | |
| Turska | 18 | 8 i 1 | KDV = Katma deger vergisi |
| Ukrajina | 20 | 0 | PDV = Podomok na dod. varmicmlj |
| Venecuela | 12 | 11 | IVA = Impuesto al Valor Agregado |

Komisija EU također je usmjerena prema smanjenju broja poreznih stopa, te je preporučila da od 1. januara 1993. godine sve zemlje-članice radi usklađenja stopa u Uniji, primjenjuju samo dvije stope PDV-a i to opću i sniženu. Snižena stopa treba se primjenjivati na proizvode koji čine oko jednu trećinu porezne osnovice PDV-a. Iako svjesna da je u teoriji sistema PDV-a s jednom stopom najučinkovitiji i najjednostavniji, Komisija EU ipak nije predložila primjenu samo jedne stope PDV-a (European Community: 1990). Valja istaći, da velike promjene u relativnim cijenama ne bi bile prihvaćene u zemljama članicama koje bi morale u svoje porezne sisteme unositi velike promjene. To samo govori u prilog tezi da se jednom utvrđen i od javnosti prihvaćen porezni sistem kasnije teško može izmjeniti. Naime, otpori onih grupa poreznih obveznika koji izmjenama sistema gube stečene privilegije postaju veoma snažni.

Zemlje u tranziciji također su se u velikoj mjeri opredijelile za uvođenje PDV-a, a temeljne rasprave su se vodile oko broja stopa koje treba primjeniti. Prije uvođenja PDV-a, u tim zemljama je egzistirao sistem poreza na promet s 5 – 15 stopa, te je iskušenje za nastavak njihove primjene i u okviru PDV-a bilo prilično jako. Ekonomisti su se uglavnom bavili s dvije skupine razloga protiv uvođenja jedne stope PDV-a.

Kao prvo bojali su se velike promjene relativnih cijena koja bi se dogodila napuštanjem sistema poreza na promet s mnogo stopa i prelaskom na primjenu PDV-a s malim brojem stopa ili samo s jednom stopom. No, promjene relativnih cijena već su samim prelaskom iz sistema iskrivljenih cijena, što ih kontrolira država, na sistem njihova tržišnog formiranja, tako velika da je pomak što ga izaziva izmjena poreznog sistema, gotovo zanemariva.

Kao drugo, javlja se bojazan zbog regresivnog djelovanja PDV-a s jednom poreznom stopom i širokom poreznom osnovicom, tj. većim relativnim opterećenjem PDV-om domaćinstva s nižim dohocima. Međutim, istraživanja pokazuju da je PDV relativno neučinkovit instrument smanjivanja razlike u dohotku, odnosno u olakšavanju poreznog tereta za siromašne.

2.1. Stope PDV-a prema Šestoj direktivi

Poznato je da Šesta direktiva uz opću stopu ne manju od 15% dozvoljava upotrebu jedne ili dvije snižene stope ne manje od 5%. Šesta direktiva, odnosno njezin Aneks H, primjenu snižene stope ograničava na određene

promete dobara i usluga. Naime, aneks H određuje 17 grupa proizvoda i usluga na koje se može primjenjivati snižena stopa PDV-a, a to su:

- 1) Hrana i piće (osim alkoholnih pića) za ljude i životinje u krajnjoj potrošnji, žive životinje koje se koriste za proizvodnju hrane, proizvodi koji se obično koriste kao dodatak ili supstitut hrani i piću,
- 2) Opskrba vodom,
- 3) Farmaceutski proizvodi koji se koriste za zdravstvene i preventivne potrebe, za medicinske i veterinarske potrebe, uključujući kontracepcijske proizvode i sanitarni materijal,
- 4) Medicinska oprema, pomoć i druge stvari koju koriste invalidi samo za ličnu upotrebu, uključujući popravke i dijelove za takvu opremu, dječije sjedalice za automobile,
- 5) Transport putnika i njihove prtljage,
- 6) Nabava, uključujući posudbe iz knjižnice, knjige, novine, osim materijala za reklamne svrhe,
- 7) Ulaznice za kazališta, priredbe, cirkuse, sajmove, zabavne parkove, koncerte, muzeje, zoološke vrtove, kina i slične kulturne događaje i objekte, usluge emitiranja (TV i sl.),
- 8) Usluge od pisaca, skladatelja, umjetnika,
- 9) Nabavka, izgradnja, obnova domova (kuća, stanova) u sklopu socijalne politike,
- 10) Nabava dobara i usluga koje se koriste u poljoprivrednoj proizvodnji, osim kapitalnih dobara kao mašinerija i zgrade,
- 11) Hotelski smještaj i usluge sličnih objekata, uključujući boravišne naknade, naknade za automobilske kampove i sl.,
- 12) Ulaznice za sportske događaje,
- 13) Upotreba sportskih objekata,
- 14) Nabava dobara i usluga od strane humanitarnih organizacija i ostala dobra i usluge vezane uz socijalni rad itd.,
- 15) Usluge pokopa, groblja, krematorija i sličnih usluga,
- 16) Medicinske i stomatološke usluge, usluge banja i sl.,
- 17) Usluge vezane uz odvoz smeća, čišćenja ulica, upravljanje deponijama i sl.

2.2. Nulta stopa PDV-a

Šesta direktiva EU zahtijeva da se na izvoz i usluge povezane sa izvozom primjenjuje nulta stopa. Uvođenje nulte porezne stope u unutarnjem prometu nije u skladu sa Šestom direktivom EU koja nultu stopu predviđa, kako smo već naveli, samo za izvoz, čime se osigurava da roba izađe iz zemlje neoporezovana, u skladu sa principom odredišta po kome bi se porez trebao primjenjivati samo na domaću potrošnju i ne bi trebao opterećavati izvoz. Nulta stopa se ne preporučuje na domaću potrošnju, jer bi se time povećao broj poreznih obveznika u sticanju prava na povrat poreza (tj. potraživanja odbitka PDV-a koji premašuju obveze po osnovu PDV-a), a međunarodna iskustva pokazuju da su prevare vezane za povrat PDV-a najveći izazov za porezne vlasti.

Slično kao i kod primjene sniženih stopa PDV-a, tako se i kod primjene izuzeća ili nulte stope javlja niz ograničenja:

- a) Pojavljuje se problem definiranja proizvoda i usluga na koje će se primjenjivati izuzeće, snižena ili nulta stopa. Ako se, recimo, izuzimaju novine, kako tačno odrediti što je šund u novinama za koje nema razloga za izuzimanje od plaćanja PDV-a. Ako se izuzimaju keksi, a ne čokolada, što je s keksima prelivenim čokoladom i slično.
- b) Socijalni ciljevi (koji se, obično, žele postići ovim mehanizmom) mogu se bolje zadovoljiti sistemom direktnih transfera iz budžeta ili progresivnim djelovanjem ostalih dijelova poreznog sistema.
- c) Mnogi porezni obveznici koji ostanu izvan kruga izuzeća ili nultih stopa dolaze u veliko iskušenje da se i oni uključe u krug „odabranih“. Lobiranje i korupcija se uvlače u porezni sistem.
- d) Sužava se porezna osnovica i stvara pritisak na porast stope PDV-a za one porezne obveznike koji su izvan sistema izuzeća i nultih stopa. Time se stvaraju dodatna iskrivljenost u sistemu cijena.
- e) Uvođenje izuzeća unosi kaskadni učinak u porezni sistem, čime se devalvira jedna od glavnih odlika PDV-a, a to je rashodna neutralnost, tj. nepostojanje rashodnog učinka.

- f) Nadoknada ulaznog poreza kod primjene nulte stope proizvodi visoke administrativne troškove. Pošto se ti troškovi javljaju samo da bi se kompenzirali trgovci (za ranije plaćene poreze na inpute), a ne da bi se porez ubrao, ti troškovi su vrlo nepoželjni sa stanovišta poreznih vlasti.

Regresivni učinak će biti stalna prepreka za građane s niskim dohotkom, ali se to može ublažiti socijalnim transferima, odnosno socijalnom politikom. Uvođenje nulte stope ili jednu ili dvije niže stope PDV-a za pojedina dobra ili usluge nema izravan uticaj na potrošače s niskim dohotkom, budući da je njihova elastičnost potrošnje niska, a privredni subjekti neće umanjiti svoje cijene na nivo koji je prihvatljiv spomenutim potrošačima.

Za BiH moglo bi se reći kako je aktualna stopa PDV-a u potpunom skladu s novom Direktivom 2009/47/EC od 5.05.2009. godine koja omogućava na stalnoj osnovi neobaveznu primjenu snižene stope PDV-a za određene intenzivne usluge na lokalnom nivou, uključujući i restoranske usluge (European Commission, 2010: 66). Ovu činjenicu treba imati u vidu kao važnu osnovu za širu i dublju analizu opravdanosti eventualnog uvođenja sniženih stopa PDV-a.

3. Razlozi za zadržavanje jednostopnog PDV-a u BiH

U fiskalnoj teoriji i praksi se ističe da na nivou politike treba riješiti pitanja od temeljne važnosti za sistem PDV-a: o broju poreznih stopa, broju izuzeća, pragu prometa za registraciju poreznih obveznika i formuli alokacije za distribuiranje prihoda sa jedinstvenog računa.

U raspravama, ne samo prije donošenja Zakona o PDV-u BiH, već i danas su, posebno, različita mišljenja oko broja poreznih stopa. Oni koji se zalažu za više stopa ističu slučaj EU, gdje većina zemalja-članica imaju jednu ili više umanjениh stopa. Pored toga, za višestopni PDV se ističe i socijalni, pa i politički argumenti. Dok zagovornici jednostopnog sistema PDV-a ukazuju na to da se BiH ne može porediti sa zemljama EU koje imaju napredne porezne uprave, visok porezni moral i slično i da se BiH, umjesto toga, treba porediti sa zemljama u tranziciji gdje je 25 od 31 zemlje (81%) između 1995. i aprila 2001. godine uvelo jednostopni sistem PDV-a. Isto tako, su isticali, kako ranije, tako i danas da umanjene stope PDV-a doprinose složenosti sistema i povećanja troškova urednog plaćanja i primjene, izazivaju probleme oko definiranja i uzrokuju pogrešnu klasifikaciju, povećavaju broj povrata (jer preduzeća mogu kupiti ulazne materijale po standardnoj stopi, a primjeniti umanjenu stopu pri prodaji) i sl. Ističe se da umanjene stope predstavljaju neefikasan način da se pomogne pojedincima i porodicama sa niskim prihodima, te da bi (ukoliko PDV-om treba prikupiti određeni iznos prihoda) standardna stopa morala biti viša ukoliko bi se neke robe i usluge oporezivale po umanjenoj ili nultoj stopi.

Iz svega izloženog u ovom radu, proizlazi da su razlozi za zadržavanje jednostopnog sistema PDV-a BiH, slijedeći:

1. veća finansijska i fiskalna efikasnost,
2. stabilan porezni sistem,
3. jednostavniji za primjenu.
4. racionalniji porezni sistem,
5. smanjenje evazije poreza,
6. veća alokativna neutralnost,
7. nizak porezni moral poreznih obveznika,
8. nedovoljno spremna porezna administracija,
9. kod jednostopnog poreznog sistema PDV-a je znatno šira porezna osnovica,
10. poreznom politikom se ne rješavaju socijalni problemi, već odgovarajućom socijalnom politikom,
11. problemi vezani za prikupljanje javnih prihoda u BiH se nemogu rješavati povećanjem direktnih poreza, tj. oporezivanjem rada (plaća) zbog visoke stope nezaposlenosti, itd.

4. Zaključna razmatranja

Ciljeve ekonomske politike svake zemlje određuju njenu: fiskalnu, monetarnu, vanjskotrgovinsku i politiku dohodaka.

Monetarna politika se sastoji od kontrole novčane ponude od strane centralne banke ovisno o fazi privrednog ciklusa. U uslovima inflacije primjenjuje se politika ograničavanja novčane ponude, a u uslovima recesije primjenjuje se politika ekspanzije novčane ponude.

Politika dohodaka se sastoji od kontrole najamnina i cijena u širokom rasponu od neobavezujućih smjernica do potpune regulacije. Politika dohotka je manje rigidan i jeftiniji instrument od fiskalne i monetarne politike ali i manje efikasan.

Fiskalna politika sastoji se od porezne politike i politike javnih rashoda. U vrijeme inflacije primjenjivat će se kontrakcijska fiskalna politika u vidu povećanih poreza i smanjenja javnih rashoda. U vrijeme depresije primjenjivat će se ekspanzivna fiskalna politika u vidu smanjenja poreza i porasta javnih rashoda.

Fiskalna politika vodi računa o stabilnosti budžeta usklađujući pozicije prihoda i rashoda. U tom kontekstu država može voditi ekspanzionističku ili kontrakcijsku fiskalnu politiku. Promjene na svjetskoj finansijskoj sceni dovele su do snažnijeg reagiranja fiskalnih vlasti u EU. Tako su vlade zemlja-članica EU, počevši od 2008. godine (početak finansijske krize), uvele niz mjera u cilju podržavanja privrede, te konsolidacije javnih finansija. Zemlje članice EU su se u različitom stupnju, uglavnom, oslanjale na automatske stabilizatore, a samim tim i na broj i obim poreznih mjera. Racionalno struktuiranje javnih prihoda jedan je od temeljnih zadataka fiskalnih vlasti.

Krucijalno je pitanje, optimiziranje poreznih oblika u pravcu adekvatnog fiskalnog opterećenja koje predstavlja osnovu za uspješan ekonomski rast i razvoj, uz uslov osiguranja potrebnog nivoa javnih prihoda. Usklađenost poreznih oblika indirektnih poreza BiH s evropskim standardima je od krucijalnih zadataka Fiskalnog vijeća BiH.

Naprijed izložene činjenice daju nam za pravo da konstatujemo, da jedinstvena porezna stopa PDV-a u BiH je jedan od temeljnih stupova stabilnosti fiskusa, a rješenje problema socijalne naravi u BiH treba prvenstveno tražiti u preraspodjeli javnih prihoda unutar budžetskih pozicija.

LITERATURA

1. Agencija za statistiku BiH, Nacionalni računi, Sarajevo, decembra 2010.
2. Commission Staff Working Document, GREEN PAPER on the future of VAT European Commission, 2010. Bruxelles
3. Eurostat, European economic statistics 2010. Edition
4. Šesta direktiva Vijeća EU 2001/41/EC
5. Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax, Official Journal of the European Union, L 347, 1 – 118.
6. Direktiva Vijeća EU 2006/112/EC od 28 decembra 2008.
7. Jelčić, B. i Jelčić B., (1999), Ocjena hrvatskog sustava oporezivanja, Ekonomija, 6 (1), 31-83.
8. Kumalić, J., Rička, Ž., Dmitrović, M., (2006), Zakon o PDV-u, komentar i primjena, Revicon, Sarajevo, str. 15 – 58, 155 – 188
9. Kumalić, J., Fiskalni federalizam u Bosni i Hercegovini, Suvremeno poduzetništvo, br. 5, Zagreb, svibnja 2002. Str.61 -74.
10. Kumalić, J., Konceptcija izgradnje fiskalnog sistema u Bosni i Hercegovini, Revicon, Sarajevo, br. IX,2001., str. 14 – 24.
11. Kumalić, J., Značaj uvođenja poreza na dodanu vrijednost u porezni sistem BiH, Revicon, Sarajevo, br. XI, 2002., str. 31 - 46.
12. Kumalić, J., Kreiranje poreznog sistema za poticanje strukturnih promjena i prelazak na tržišnu privredu, Revicon, broj 10, Sarajevo, 2001., str. 7-20.
13. Kumalić, J., Priprema za uvođenje PDV-a u BiH u kontekstu zahtjeva i direktive EU, Zbornik radova sa V međunarodnog simpozija „Računovodstvena i porezna reforma javnog sektora BiH“, Neum, maja 2004., Revicon, str. 626 – 677.
14. Tait, A. (1988), Value Added Tax, Washington, International Monetary Fund.
15. Tait, A. (1989), Misconceptions about the value added tax. Finance and Development, June 3, pp. 25-27
16. Bilteni Odjeljenja za makroekonomsku analizu Upravnog odbora UIO, br.8, 21, 33, 44, 57 i 68.
17. Preuzeto sa: „http://bs.wikipedia.org/wiki/Porez_na_dodatu_vrijednost (20. juni 2010.)