



Број: 01 50-5-735-2 /09
Бањалука, 2203 2009. године

PRIMLJENO: 01.04.2009			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
	02-50-1-16-25/09		

ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ДОМ НАРОДА

ПРЕДМЕТ: Одговор на делегатско питање др Младена Иванића, доставља се;
ВЕЗА: Ваш акт број: 02-50-1-16-25/09 од 05.02.2009. године,

Вашим актом број: 02-50-1-16-25/09 од 05.02.2009. године, тражили сте достављање одговора на делегатско питање др Младена Иванића, делегат у Дому народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, постављеног на 25. сједници Дома народа, одржаној 26. фебруара 2009. године, које гласи:

„ Да ли је Управа за индиректно опорезивање БиХ припремила анализу ефеката увођења ниже стопе ПДВ-а, с обзиром да је то био један од закључака Комисије када је одбијен Предлог о увођењу ниже стопе коју су поднијели делегат Младен Иванић и посланик Бранко Докић, чланови ПДП-а.“

У складу са постављеним захтјевом, а сходно одредби члана 147. став (3) Пословника Дома народа „Службени гласник БиХ“, број: 33/06, 41/06, 91/06 и 91/07), достављамо вам одговор на постављено питање.

Прилог:

1. Одговор на делегатско питање,
2. Акт УИО број: 16-2042/07 од 28.05.2007. године и Извјештај о могућностима и импликацијама увођења редуциране стопе ПДВ-а са становишта Управе за индиректно опорезивање,
3. Акт УИО број: 01-02-2150-5/08 од 15.09.2008. године.

С поштовањем,

Достављено:

1. Наслову
2. 01/1
3. 04
4. а/а



ДИРЕКТОР

Кемал Чаушевић

Делегатско питање др Младена Иванића:

„ Да ли је Управа за индиректно опорезивање БиХ припремила анализу ефеката увођења ниже стопе ПДВ-а, с обзиром да је то био један од закључака Комисије када је одбијен Предлог о увођењу ниже стопе коју су поднијели делегат Младен Иванић и посланик Бранко Докић, чланови ПДП-а.“

О Д Г О В О Р

Управа за индиректно опорезивање је урадила Извјештај о могућностима и импликацијама увођења редуциране стопе ПДВ-а са становишта Управе за индиректно опорезивање, који је актом број: 16-2042/07 од 28.05.2007. године, достављен Савјету министара БиХ.

Такође, предметни акт је достављен и Управном одобру Управе за индиректно опорезивање, као прилог изјашњењу у вези делегатског питања др Младена Иванића, постављеног на 18. сједници Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине број: 01-02-2150-5/08 од 15.09.2008. године, а ради изјашњења према Савјету министара БиХ.

У вези наведеног извјештаја, желимо да истакнемо да су кориштени расположиви подаци, а тамо гдје није било могуће такве податке утврдити, анализа је рађена на бази претпостављених података.

С тога, мишљења смо да се показатељи из предметног извјештаја у потпуности могу употребити као оквирни параметри за стварање слике о ефектима увођења двије стопе ПДВ-а, а нарочито у погледу евентуалних губитака у буџету по основу снижавања пореских стопа.

Што се тиче израде нове анализе ефеката увођења ниже стопе, желимо да изнесемо да такав захтјев касније није био упућен Управи за индиректно опорезивање.

Такође, оно на што би жељели указати овом приликом у циљу сагледавања цјелокупне ситуације презентоване предметним извјештајем, а са аспекта података датих у извјештају, је чињеница да је у међувремену дошло до:

- смањења прихода усљед примјене ССП-а;
- утицаја глобалне кризе на бх. привреду;
- а када је УИО у питању, до још већег одлива високообразованих кадрова из Управе за индиректно опорезивање, а нарочито из Сектора за информационе технологије, што знатно погоршава ситуацију у погледу динамике увођења редуциране стопе приказане на страни 5. извјештаја.

Користимо прилику и да поново нагласимо да снижавање пореских стопа не мора да значи и снижавање цијена производа, на што указује и чињеница да је потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ дошло до снижавања или укидања наплате царинских дажбина од 01.07.2008. године, а да се то још увијек није одразило на малопродајне цијене на тржишту у виду њиховог снижења.



04 17.09.08. g.
Mami 7286
OH

Broj:01 02-2150-5 /08
Banjaluka, 15.09 2008. godine

**UPRAVNI ODBOR
UPRAVE ZA INDIREKTNO OPOREZIVANJE**

PREDMET: Izjašnjenje u vezi delegatskog pitanja dr Mladena Ivanića, dostavlja se;
VEZA: Vaš akt broj: 02-02-90/08 od 01.09.2008. godine,

Vašim aktom broj: 02-02-90/08 od 01.09.2008. godine, vraćen nam je akt generalnog sekretara Savjeta ministara BiH broj: 05-50-1992/08 od 01.07.2008. godine, u čijem prilogu je akt Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine broj: 02-50-1-16-18/08 od 18.06.2008. godine, kojim se traži od Savjeta ministara BiH da u roku od 30 dana odgovori na pitanje koje je delegat dr Mladen Ivanić postavio na 18. sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH održanoj 17.06.2008. godine.

U vezi nadenog, obavještavamo vas da je Uprava za indirektno oporezivanje aktom broj: 16-2042/07 od 28.05.2007. godine, uputila Savjetu ministara Izvještaj o mogućnostima i implikacijama uvođenja reducirane stope PDV-a sa stanovišta Uprave za indirektno oporezivanje. Mišljenja smo da se pokazatelji iz predmetnog izvještaja u potpunosti mogu upotrebiti kod sačinjavanja odgovora na postavljeno delegatsko pitanje u dijelu koji se odnosi na efekte uvođenja dvije stope PDV-a, dok se u dijelu delegatskog pitanja koje se odnosi na kašnjenje za davanje odgovora i opredjeljenje Savjeta ministara za izradu programa zaštite socijalno ugroženih kategorija stanovništva ili za uvođenje dvije stope PDV-a, Uprava za indirektno oporezivanje ne može izjašnjavati, odnosno odgovor u tom dijelu treba da sadrži isključivo stav Savjeta ministara.

U pogledu pokazatelja koji se tiču efekata uvođenja dvije stope PDV-a, Uprava je cijeneći da i u periodu nakon sačinjavanja izvještaja, prijedlozi izmjena Zakona o porezu na dodatu vrijednost u pogledu uvođenja diferenciranih stopa nisu odstupali od onih koji su korišteni za izradu predmetnog izvještaja, mišljenja da se navedeni pokazatelji u pogledu eventualnih gubitaka u budžetu po osnovu snižavanja poreskih stopa, mogu u cjelosti koristiti prilikom izrade odgovora na postavljeno pitanje. S toga, u prilogu ovog akta dostavljamo vam predmetni akt i Izvještaj o mogućnostima i implikacijama uvođenja reducirane stope PDV-a sa stanovišta Uprave za indirektno oporezivanje.

Ono na što bi željeli ukazati ovom prilikom, a kada su u pitanju podaci dati u izvještaju, je činjenica da je u međuvremenu došlo do još većeg odliva visokoobrazovanih kadrova iz Uprave za indirektno oporezivanje, a naročito iz Sektora za informacione tehnologije, što znatno pogoršava situaciju u pogledu dinamike uvođenja reducirane stope prikazane na strani 5. izvještaja.

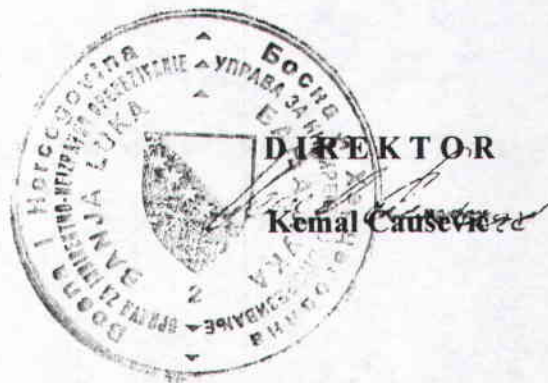
Takođe, koristimo priliku da ponovo naglasimo da snižavanje poreskih stopa ne mora da znači i snižavanje cijena proizvoda, na što ukazuje i činjenica da je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU došlo do snižavanja ili ukidanja naplate carinskih dažbina od 01.07.2008. godine, a da se to još uvijek nije odrazilo na maloprodajne cijene na tržištu u vidu njihovog sniženja. Nasuprot toga, neophodno je dodatno istaći da se sa aspekta očuvanja budžetskih prihoda na planiranom nivou, kod uvođenja snižene stope pojavljuje potreba uvećanja opšte stope za sva ostala dobra, što će sasvim sigurno proizvesti negativan uticaj na standard stanovništva, te umanjiti ili u potpunosti eliminisati efekte koji se očekuju kroz uvođenje diferencirne stope za određeni (mali) broj dobara.

Prilog: Kao u tekstu (2).

S poštovanjem,

Dostavljeno:

1. Naslovu
2. 01/1
3. 04
4. a/a





KABINET DIREKTORA
BROJ: 16-2042/02
DATUM: 28.05.2007. godine

VIJEĆE MINISTARA BIH
Kabinet predsjedavajućeg
n/r. dr. Nikola Špirić, predsjedavajući

Predmet: *Izvještaj, dostavlja se.-*

U prilogu akta, dostavljam Vam Izvještaj o mogućnostima i implikacijama uvođenja reducirane stope PDV-a sa stanovišta Uprave za indirektno oporezivanje.

S poštovanjem,

Dostaviti:

1. naslovu
2. 01
3. a/a

DIREKTOR
Kemal Čaušević

IZVJEŠTAJ¹

O MOGUĆNOSTIMA I IMPLIKACIJAMA UVOĐENJA REDUCIRANE STOPE PDV-A SA STANOVIŠTA UPRAVE ZA INDIREKTNO OPOREZIVANJE

Uvod

Porez na dodatu vrijednost uveden je 1. januara 2006. godine u Bosni i Hercegovini uz primjenu jedinstvene standardne stope od 17%, pri čemu je poštovano načelo efikasnosti (što manji broj poreskih stopa uz što manje poreskih oslobađanja ili izuzeća). Prije nego se pristupi analizi mogućnosti za uvođenje povlaštene (niže ili diferencirane) stope potrebno je ukazati na nekoliko opštih značajki vezanih za razloge koji su stajali iza uvođenja PDV-a sa jedinstvenom ili standardnom stopom:

- uvođenje više stopa PDV-a zahtjeva jasno definisanje oporezivih dobara/usluga čiji će promet biti tretiran oporezivanjem nižom stopom;
- nejasno definisanje oporezivih dobara/usluga nižom stopom automatski otvara vrata poreskoj evaziji;
- povećanjem broja stopa povećavaju se administrativni troškovi ubiranja ili prikupljanja PDV-a;
- niža stopa PDV-a ne mora značiti i garanciju nižih cijena;
- niža stopa PDV-a znači i manje prihoda za budžet;
- Evropska unija teži manjem broju stopa PDV-a.

EU svojim članicama preporučuje dvije ili tri stope PDV-a, a saglasno EU direktivi 2006/112/EC-„Council Directive 2006/112/EC on the Common System of Value Added Tax, OJ L 347, 11.12.2006.“ (ranije VI direktiva EU), standardna stopa ne može biti niža od 15%, dok snižena stopa ne može biti manja od 5%. Međutim, savremena poreska teorija uglavnom se opredijelila za primjenu jedne stope PDV-a, s malim brojem poreskih oslobađanja ili izuzeća te širokom poreskom osnovicom, te zasigurno može očekivati i daljnje smanjenje broja stopa PDV-a u zemljama članicama Evropske unije.

Na sastanku koji je održan u Banja Luci u sjedištu UIO naložili ste sačinjavanje dokumenta koji bi prikazao:

1. uticaj uvođenja reducirane stope PDV na prihode,
2. dinamiku uvođenja iste, te
3. neophodne pretpostavke u organizacionom, kadrovskom, smještajnom, budžetskom i informaciono-komunikacijskom smislu

koje bi trebale biti ispunjene u UIO i kod PDV obveznika.

Uticaj na prihode

Mada eksplicitno nije navedeno na koje bi se sve dobra/usluge uvela reducirana stopa PDV, složili ste se da se analiziraju efekti onih izmjena i dopuna Zakona o PDV koji su do sada predlagani od raznih političkih stranaka.

Takođe ste se složili da bi reducirana stopa trebala iznositi najmanje 5%, kako sugeriše direktiva Evropske unije po kojoj reducirana stopa ne treba biti niža od 5% niti viša od 15%. Podrazumijeva se da gornje isključuje izvoz dobara gdje se (i jedino) primjenjuje 0%.

¹ Izvještaj se bazira na dosadašnjim prijedlozima za uvođenje niže stope PDV-a, a o kojima ovaj organ ima informacije.

Analizirali smo 5 prijedloga za uvođenje reducirane stope PDV-a.

1. Lijekovi i štampa
2. Hljev, mlijeko, mliječni proizvodi, jestivo ulje, biljne i životinjske masti, margarin, hrana za dojenčad
3. Računari i oprema za računare
4. Svi proizvodi za ishranu ljudi
5. Svi proizvodi gdje je stopa poreza na promet bila 10% ili su bili oslobođeni (za ishranu, higijenu, građevinarstvo...)

Jedan od prijedloga za uvođenje diferencirane stope obuhvatao je lijekove i štampu. Ovo je prijedlog koji ima najmanje implikacije na gubitak prihoda i koji bi bilo najlakše provoditi, sa sugestijom da bi se moralo tačno definisati koji bi lijekovi bili sastavni dio esencijalne liste lijekova čiji bi promet podliječio oporezivanju nižom stopom, kao i po pitanju štampe. Jasno je da se kod lijekova i štampe ne radi o sirovinama za neki drugi gotov proizvod, te su manipulacije sa njima skoro minimizirane.

Prema podacima sa PDV prijave za 2006. godinu može se zaključiti da je obračunati PDV za lijekove (polje 51 PDV prijave) iznosio cca 60 miliona KM.

Prema podacima sa PDV prijave za 2006. godinu može se zaključiti da je obračunati PDV za knjige, službena glasila, dnevnu i sedmičnu štampu iznosio 19 miliona KM.

Kod procjene prihoda korišteni su i podaci o uvozu za tarifne stavove 30. iz carinske tarife koji ukazuju da je u BiH u 2006. godini uvezeno 249 miliona farmaceutskih proizvoda, te podaci o uvozu za tarifni stav 49. – štampa i knjige u iznosu od 65 miliona KM. Na iznose od 249 i 65 miliona KM obračunat je PDV prilikom uvoza, dok se ostatak obračunatog PDV odnosi na obračun PDV na dodatu vrijednost uvezenih proizvoda, te na domaću proizvodnju.

Rekapitulacija 1.

Proizvodi	PDV pri uvozu	PDV u zemlji	Σ PDV 17%	Ako bi bilo 5%	Razlika-manje
Lijekovi	42	18	60	17,6	42,4
Štampa	11	4	15	4,4	10,6
					Σ 53

Iz gornjeg proizilazi da bi, ako bi se na lijekove i štampu uvela stopa od 5% na način kako to traži predlađač, bilo naplaćeno manje PDV u iznosu od 53 miliona KM.

Drugi prijedlog koji smo analizirali odnosi se na uvođenje reduciranje stope PDV za sve vrste hljeba, mlijeka i mliječnih proizvoda, jestivog ulja, biljne i životinjske masti, margarina i hrane za dojenčad zasnovane na mlijeku. **UIO sugeriše da bi i ovaj prijedlog morao biti predmetom razmatranja uz napomenu da bi isti u pogledu hljeba, mlijeka i mliječnih proizvoda trebalo eventualno ograničiti na crni hljev i mlijeko.** Polazeći od pretpostavke da u BiH živi 3,5 miliona stanovnika, da svaki pojedinačno potroši 300 gr. hljeba, da je cijena 1kg. 0,8 KM, te da 30% pekara nije u sistemu PDV dolazi se do obima prometa od 268 miliona KM ili 36 miliona KM obračunatog PDV po stopi od 17% za hljev.

Što se tiče mlijeka, mliječnih proizvoda, jestivog ulja, biljne i životinjske masti, margarina i hrane za dojenčad zasnovane na mlijeku uvoz je iznosi cca 180 miliona KM na šta je obračunato 32 miliona PDV. Iz PDV prijava je nemoguće analitički razlučiti koliko je ovih dobara utrošeno u trgovinama, ali se sa velikom pouzdanošću može tvrditi da porez na razliku u cijeni uvezenih proizvoda, te domaću proizvodnju iznosi još 30 miliona KM.

Rekapitulacija 2.

Proizvodi 1	Uvoz u KM (u milionima) 2	PDV na uvoz 17% 3	PDV u domaćem prometu 4	Σ PDV 17% 5 (3+4)	Σ PDV 5% 6	Razlika 7
Hljeb	0,6	0,1	35,9	36	10,6	25,4
Mlijeko i ml. proizvodi	89,4	15,2	30			
Jestivo ulje	58,3	9,9				
Bilj. i životinjske masti	0,6	0,1				
Margarin i maslac	25,0	4,3				
Hrana za dojenčad	7,0	1,2				
	180,3	30,7	30	60,7	17,8	42,9
				96,7	28,4	68,3

Iz gornjeg proizilazi da bi, ako bi se na navedena dobra uvela reducirana stopa od 5%, bilo naplaćeno cca 68 miliona KM manje PDV.

Treći analizirani prijedlog odnosi se na računare i opremu za računare. Uvoz ovih proizvoda u 2006. godini iznosio je 123 miliona KM što sa cca 20% marže daje naplaćeni PDV u iznosu 25 miliona KM (123x1,2x0,17).

Četvrti analizirani prijedlog obuhvata prijedlog broj 2, uz uključivanje i svih drugih dobara za ishranu ljudi za koje je u sistemu poreza na promet stopa bila 10% ili se porez na promet nije plaćao. Ukupan uvoz hrane u 2006. godini iznosio je 1,8 milijardi KM, uključujući PDV naplaćen na granici, na razliku u cijeni, te za domaću proizvodnju. Može se zaključiti da ukupno obračunati PDV na proizvode za ishranu iznosi cca 550 miliona KM. UIO smatra da bi ovakvo rješenje uključivalo previše široku lepezu proizvoda, te bi znatno uticao na sužavanje poreske osnovice.

Peti (i posljednji) analizirani prijedlog uključuje sva dobra na koja se u sistemu poreza na promet porez plaćao po stopi od 10% ili su bila oslobođena poreza osim određenih proizvoda za građevinarstvo koji su bili oporezivi sa 10%. Osim proizvoda za ishranu, dominantne pozicije tu zauzimaju još: električna i toplotna energija, ugalj, plin, proizvodi za održavanje lične higijene (sapuni, šamponi, deterdženti, paste za zube...), obuća i odjeća (osim one izrađene od kože i krzna). **Realizacijom ovakvog prijedloga bilo bi neophodno ići na znatno povećanje standardne stope.** Slijedeći iznos naplaćenog poreza na promet po stopi od 10% u ukupno naplaćenom porezu na promet, te komparirajući podatke sa Republikom Srbijom koja je iz istog zakona „prešla“ u sistem PDV sa stopama od 18% i 8%, zaključuje se da se od ukupnog obima prometa u 2006. godini (po PDV prijavama) cca 61% (ili cca 9 milijardi) odnosi na promet po standardnoj stopi (17%), a da se cca 39% (ili cca 6 milijardi) odnosilo na promet po reduciranoj stopi.

Naime, na cca 15 milijardi prometa u 2006. godini UIO je naplatila 2,55 milijardi PDV ili prevedeno, svaki od sedamnaest procenata PDV donosi prihod od 150 miliona KM. Ukoliko bi se na sva dobra iz pete analize uvela stopa od 5% došlo bi do pada prihoda u iznosu od 720 miliona KM.

Želim istaći da bi, osim kod prve i druge analize, teško bilo u potpunosti pod kontrolu staviti PDV prevare (treća, četvrta, peta analiza).

Rekapitulacija za svih 5 analiza

Proizvodi	Σ PDV 17%	Ako bi bilo 5%	Razlika-manje
Lijekovi i štampa	75	22	53
Hljeb i drugi mliječni proizvodi	96,7	28,4	68,3
Računari i oprema za računare	25	7,38	17,62
Dobra za ishranu ljudi (uključuje 68,3 miliona)	779	229	550
Sve (stopa poreza na promet bila 10% ili su bili oslobođeni)	1020	300	720

Ako bismo željeli prihode od PDV (2,55 mlrd) zadržati na istom nivou, mogući su slijedeći modeli:

Model 1 - trebalo bi standardnu stopu sa 17% povećati na 25%, a reducirana da iznosi 5%

$$\begin{aligned}
 9 \text{ mlrd} \times 0,25 &= 2,25 \text{ mlrd} \\
 6 \text{ mlrd} \times 0,05 &= \underline{0,30 \text{ mlrd}} \\
 &2,55 \text{ mlrd}
 \end{aligned}$$

Model 2 - standardnu stopu povećati na 23%, a reduciranu umjesto na 5% projektovati na 8%

$$\begin{aligned}
 9 \text{ mlrd} \times 0,23 &= 2,07 \text{ mlrd} \\
 6 \text{ mlrd} \times 0,08 &= \underline{0,48 \text{ mlrd}} \\
 &2,55 \text{ mlrd}
 \end{aligned}$$

Model 3 - standardnu stopu povećati na 24%, a reduciranu umjesto na 5% projektovati na 6,5%

$$\begin{aligned}
 9 \text{ mlrd} \times 0,24 &= 2,16 \text{ mlrd} \\
 6 \text{ mlrd} \times 0,065 &= \underline{0,39 \text{ mlrd}} \\
 &2,55 \text{ mlrd}
 \end{aligned}$$

Model 4 - standardnu stopu povećati na 21,5% a reduciranu na 10%

$$\begin{aligned}
 9 \text{ mlrd} \times 0,215 &= 1,935 \text{ mlrd} \\
 6 \text{ mlrd} \times 0,10 &= \underline{0,600 \text{ mlrd}} \\
 &2,535 \text{ mlrd}
 \end{aligned}$$

Dinamika uvođenja reducirane stope

Dinamika uvođenja reducirane stope zavisi od ispunjavanja neophodnih preduslova koji bi UIO učinili spremnom da adekvatno odgovori novim izazovima koji bi pred nju bili postavljeni. Postoji više preduslova koji bi morali biti ispunjeni poštujući slijedeći hodogram:

- 1) Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o PDV trebao bi biti objavljen u Službenom glasniku BiH najkasnije do 31.07, kao i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda;
- 2) Od 31.07.-31.12. UIO bi prilagodila informacioni sistem na 89 lokacija gdje se nalaze pripadnici UIO, te 1760 računara. Naravno, ovakav pristup podrazumijeva da sve okolnosti budu više nego idealne. Optimalan traženi period za prilagođavanje informacionog sistema je 7-9 mjeseci;

U cilju podrške uvođenja dvije stope PDV-a potrebno je izvršiti značajne promjene u informacionom sistema Alisa PDV, koji se trenutno koristi u UIO. Pun opseg potrebnih promjena nije moguće sagledati bez detaljne specifikacije na koji način će biti izvršeno uvođenje druge stope PDV-a u PDV sistem BiH, ali je sigurno, da će gotovo svi aspekti informacionog sistema morati pretrpjeti značajne promjene.

Autori Alisa PDV informacionog sistema, Alisa tim pri EU-CAFAO, su završili sve svoje aktivnosti na razvoju ili doradi informacionog sistema Alisa PDV (za poreski sistem sa jednom stopom), tako da će traženje promjene za poreski sistem sa dvije stope morati izvršiti domaći stručnjaci pri Sektoru za IT. Posebno treba naglasiti da će, prema postojećim planovima, podrška Alisa tima prestati krajem 2007. godine.

Sektor za IT vodi aktivnosti na preuzimanju informacionog sistema Alisa PDV u svoje vlasništvo, ali te aktivnosti ne idu planiranim tempom prevashodno zbog nedovoljnog broja zaposlenika Sektora za IT, koji mogu biti posvećeni ovom zadatku. (Usporedbe radi u ALICE EU-CAFAO radi timo d 6 stručnjaka-informatičara samo za oblast programiranja).

U cilju kvalitetnog preuzimanja vlasništva nad informacionim sistemom Alisa PDV od strane Sektora za IT, a samim tim i postizanja sposobnosti za vršenje izmjena u istmo, potrebno je izvršiti hitno zapošljavanje trenutno nedostajećih 7-10 informatičara-programera. Treba obezbjediti radno okruženje (razvojno-testna laboratorija) za službenike koji će raditi na razvoju i podršci informacionog sistema Alisa PDV za dvije stope te angažovati predstavnike svih sektora koji će biti korisnici buduće aplikacije na razvoju odnosno modifikaciji aplikacije.

Posebno treba naglasiti, da vršenje ovako velikih izmjena u informacionom sistema mora biti popraćeno detaljnim testiranjem funkcionalnosti izmijenjenog informacionog sistema kao preduslovom za primjenu izmijenjenog sistema u UIO.

Izmjene u informacionom sistema ASYCUDA, koji se koristi za obradu carinskih deklaracija, mogu se uraditi sa postojećim ljudskim potencijalima. Potrebno j eizvršiti ažuriranje baze tarifnih brojeva sa unošenjem stopa PDV-a kojima podliježe određen tarifni broj. Ažuriranje se vrši na glavnom serveru Uprave i biće automatski proslijeđeno na sve servere carinskih ispostava putem komunikacionih kanala.

- 3) Od 31.07.-31.12. UIO bi, u saradnji sa Agencijom za državnu službu, objavila oglas za prijem trenutno nedostajećih 170 inspektora PDV prema sadašnjem Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u UIO, plus 200 novih inspektora. Dakle, ukupno bi trebalo uposliti 370 novih službenika. Naime procjenjujemo da bi PDV sektoru UIO trebalo cca 800 lica, u odnosu na sadašnjih 612 odobrenih Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, te stvarno zaposlenih 450 zbog nedovoljnih smještajnih kapaciteta;
- 4) Od 31.07.-31.12. UIO bi pripremila, a UO UIO trebao usvojiti:
- Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o primjenama Zakona o PDV
 - Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji

Za 200 dodatnih inspektora godišnje bi se moralo izdvajati 200 X 12 X 1640 (bruto plata)

=	3 936 000
+	576 000 topli obrok
+	240 000 prevoz
<hr/>	
	4 752 000

Za ovih 200 inspektora prethodno bi trebalo obezbijediti radni prostor. Teško je pretpostaviti da će objekti četiri regionalna centra, čiju je izgradnju obećala finansirati Evropska komisija u BiH, biti izgrađeni ubrzo. Stoga bi u četiri RC za 200 inspektora trebalo zakupiti minimalno 1000 m² što sa prosječnom cijenom zakupa 12 KM/ m² predstavlja dodatni godišnji trošak od 144 000,00. Osim troškova plata i naknada, te zakupa, bio bi potreban i jednokratni trošak nabavke računara, kancelarijske opreme, te M/V (200 X 1000 = 200 000; 50 X 30 000 = 1.500 000; 200 X 1000 = 200 000) što ukupno iznosi 1.900 000. Znači, u prvoj godini povećani trošak bi bio 6 796 000, a u svakoj slijedećoj 4 896 000 KM. Ovaj povećani trošak ne uključuje neophodno povećanje plata, jer je UIO jedina institucija u BiH kojoj za 3 godine nisu povećane plate. Dok su 2005. to bile solidne plate, već sada su one ispod entitetskog prosjeka.

5) Teško je zamisliti uvođenje niže stope PDV-a, a da se ne vodi računa o tome kakve će posljedice imati direktno poreski obveznici, sa stanovišta vođenja poslovnih evidencija, tj. novog okruženja za administriranje dvije stope PDV-a. U tom smislu potrebno bi bilo razraditi dodatne analize u smislu troškova koji će biti posljedica uvođenja PDV-a za obveznike (novi zahtjevi u pogledu poštivanja poreskog zakonodavstva, izmjene u IT sistemima ili administriranju PDV-a, edukacija i obuka). Pitanje organizovanja obuka i dodatnih edukacija i seminara (uključujući izdavanje brošura, biltena, priručnika) takođe mora biti pažljivo isplanirano kako bi se eventualni troškovi kod obveznika pokušali dovesti do minimuma.

6) Tehnička ostvarenja kod poreskih obveznika koja bi omogućila komunikacijsku povezanost sa UIO, kao što su:

- a. Fiskalne kase,
- b. Mjerni instrumenti za nafta i naftne derivate,
- c. Video nadzor na graničnim prelazima, carinskim ispostavama i carinskim skladištima.

7) Nedovoljan broj diplomiranih ekonomista i diplomiranih pravnika u odnosu na potrebe UIO. Rigidna legislativa u oblasti zapošljavanja državnih službenika, ograničeni smještajni i finansijski kapaciteti, uzrok su nepopunjenosti, odnosno, manjka ovog kadra u odnosu na Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Značajan uzrok ovoj činjenici je i veliki odliv kadrova sa VSS (za dvije godine 108 državnih službenika po raznim osnovama napustilo je UIO).

- 8) Nepostojanje vlastitih objekata.
Razlog odliva kadrova nisu samo plate, već izuzetno loši uslovi rada, posebno u Regionalnim centrima Tuzla, Mostar i Banja Luka. Osim izuzetno lošeg, neprofesionalnog kancelarijskog prostora znatni su i problemi u sigurnosti tih objekata. Ipak, najveći nedostatak nepostojanja vlastitih objekata je nemogućnost kvalitetne kontrole uvoza-izvoza jer su vlasnici objekata u pojedinim slučajevima špediterske i uvozno-izvozne firme.
- 9) Zakonska odredba o postojanju 4 (četiri) regionalna centra, koja prouzrokuje veliku disproporciju broja PDV obveznika po regionalnim centrima. Različiti broj PDV obveznika po regionalnim centrima i različita geografska veličina regionalnih centara daje prostora o ideji uvođenja pete, pa čak i šeste regije. Neusvajanje plana zatvaranja 8 (osam) carinskih ispostava, 18 graničnih prelaza, te otvaranja 7 (sedam) poreskih mjesta, limitira UIO u adekvatnom "pokrivanju" obveznika.

Mjere pod 6,7,8,9 trebalo bi realizovati bez obzira na broj stopa PDV. Istim bi se prihodi od svih indirektnih poreza mogli povećati za cca 10% ili skoro 500 miliona KM. Mada neki kažu da je teško dati ovakvu procjenu, kao direktor, odgovorno tvrdim da je to moguće. Ovaj povećani prihod mogao bi u prvoj godini eventualnog uvođenja reducirane stope PDV kompenzirati gubitak prihoda i bez povećanja standardne stope. Međutim u drugoj i sljedećim godinama standardna stopa bi morala biti uvećana. Mjere 6-9 moguće je, ako UO prihvati već gotove prijedloge, realizovati od 01.01.2009.

Svakako da treba posmatrati i druge indirektno poreze kod procjene eventualnog uvođenja reducirane stope PDV-a. Naime prihodi od akciza iznosili su 850 miliona KM, od carina 550 miliona KM, te putarina 180 miliona KM.

Posebno su interesantni prihodi od carina, odnosno uticaj koji će na iste imati potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Naime, predviđeno je da se u prvoj godini po potpisivanju Sporazuma, carina na većinu proizvoda koji se uvoze iz EU smanjiti za 20%. Obzirom da se sadašnjih 550 miliona prihoda od carina skoro u potpunosti odnosi na EU, za očekivati je da se prihodi od carina smanje za cca 100 miliona KM. U obzir treba uzeti i prijedlog komisije za carine i vanjsku trgovinu o izmjenama carinske tarife (za sirovine, repromaterijal, opremu-mašine) po kojem bi se prihodi od carina smanjili za još 100 miliona KM, što predstavlja smanjenje prihoda od carina za čak 200 miliona KM (sa 550 na 350 miliona).

Osim drugih indirektnih poreza, treba razmotriti i politiku direktnih poreza koja je u nadležnosti entiteta, kao i politiku doprinosa koji su prihod vanbudžetskih fondova. Iako procentualno vrlo malo učestvuju u prihodima budžeta entiteta, smatram da ne bi istovremeno trebalo smanjivati direktne i indirektno poreze. Za BiH je, zbog njenog malog budžeta, svejedno kolika je stopa PDV. Ali, ekonomska stabilnost entiteta, kantona i opština zavisi od PDV, jer čine preko 80% njihovih budžeta.

Zaključci

Uvođenje snižene stope PDV-a u BiH bi proizvelo sljedeće efekte:

1) Višestruki fiskalni efekti

- pad bruto prihoda od indirektnih poreza (PDV-a)
- porast povrata PDV-a i pad neto prihoda od indirektnih poreza
- porast rashoda (budžeta UIO) zbog administriranja dvije stope PDV-a
- kompleksnija raspodjela indirektnih poreza (potrebno je prikupljati podatke o krajnjoj potrošnji svakog od entiteta po svakoj stopi PDV-a).

Ovaj negativni efekat mogao bi biti eliminisan dogovorom o fiksnoj raspodjeli.

2) Ekonomski efekti

- porast prevara u sferi indirektnih poreza
- jačanje sive ekonomije i širenje crnog tržišta
- pad cijena dobara sa sniženom stopom je upitan, uglavnom ne bi pratio pad stope PDV-a (umjesto socijalnih efekata u vidu sniženja cijena, kompanije čiji su proizvodi pod povlaštenim režimom bi na račun smanjenja PDV-a povećale marže)

3) Efekti na poresku administraciju (UIO)

- prilagoditi zakonske i podzakonske akte
- prilagoditi IT sistem
- zaposliti dodatno osoblje
- dodatne kapitalne investicije i materijalni troškovi
- educirati inspektore i ostalo osoblje

4) Efekti na položaj obveznika

- dodatni troškovi poštivanja poreskih propisa (nove fakture/računi, potrebna detaljna analitička evidencija knjiga ulaznih i izlaznih faktura i ostalih pomoćnih knjiga, novi izgled PDV-e prijave)
- potrebne izmjene IT sistema kod obveznika
- potrebna edukacija obveznika

Kompenzacija pada prihoda od PDV-a zbog snižene stope višom stopom PDV-a uzrokovat će sljedeće negativne posljedice:

- pogoršat će se socijalni položaj stanovništva (porast cijena energenata, više cijene komunalnih usluga gdje je osnovica za PDV-a visoka prevazići će uštede na osnovnim životnim namirnicama),
- ugrožit će se likvidnost i ukupan finansijski položaj privrede koji isporučuju dobra sa povišenom standardnom stopom (pogotovo uvoznika, kompanija koje imaju sezonsko poslovanje ili kompanija koje investiraju i imaju veće nabavke), budući da je potrebno angažovati više finansijskih sredstava da bi se finansirao ulazni PDV-e, odnosno obaveze po osnovu PDV-a),
- povećat će se kaskadni efekat PDV-a kod kompanija i poduzetnika koji nisu u sistemu PDV-a, što ugrožava efikasnost i neutralnost sistema u cijelini na dva načina:

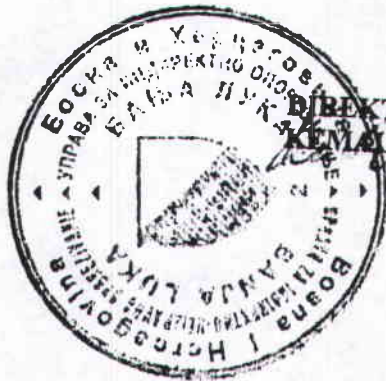
a) povećani ulazni PDV-e, koji se evidentira kao rashod, će prevaljivati na kupce u vidu veće

prodajne cijene, što će, u slučaju da su kupci obveznici PDV-a, dovesti do porasta cijena dobara i usluga u narednoj fazi prometa i oporezivanja „skrivenog“ PDV-a

b) u slučaju da male firme i poduzetnici ne mogu povećati cijene outputa povećani rashodi zbog ulaznog PDV-a će dovesti do smanjenja profitabilnosti, što će u dužem periodu dovesti do gašenja malih firmi i destimulisanja otvaranja novih firmi i novih radnih mjesta;

- povećaće se pritisak zdravstvenih i socijalnih institucija na vladine budžete zbog povećanih troškova inputa,
- trgovci, u skladu sa tradicionalnim ponašanjem obveznika, na račun porasta stope PDV-a bi povećali i svoje marže, tako da bi prodajne cijene mnogo više porasle nego što je porast stope (isti slučaj smo imali kod uvođenja PDV-a na dobra i usluge koje si bile oporezovane 0% ili 10% u sistemu poreza na promet).

Prije preduzimanja daljih mjera u pogledu realizacije bilo kojeg od predloženih zakonskih rješenja za uvođenje diferencirane stope UIO sugerišem da se uzmu u obzir svi naprijed navedeni aspekti, da se djeluje sinhronizovano, kako bi se došlo do rješenja najprihvatljivijeg za BiH i entitete. Podvlačim izuzetno velike efekte uvođenja PDV sa jedinstvenom stopom, o kojima ste Vi, Vijeće ministara, Parlament BiH, entitetske vlade, javnost već upoznati.





Број: 01 50-5-735-2 /09
Бањалука, 2203 2009. године

PRIMLJENO: 01.04.2009			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
	02-50-1-16-25/09		

**ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ДОМ НАРОДА**

ПРЕДМЕТ: Одговор на делегатско питање др Младена Иванића, доставља се;
ВЕЗА: Ваш акт број: 02-50-1-16-25/09 од 05.02.2009. године,

Вашим актом број: 02-50-1-16-25/09 од 05.02.2009. године, тражили сте достављање одговора на делегатско питање др Младена Иванића, делегат у Дому народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, постављеног на 25. сједници Дома народа, одржаној 26. фебруара 2009. године, које гласи:

„ Да ли је Управа за индиректно опорезивање БиХ припремила анализу ефеката увођења ниже стопе ПДВ-а, с обзиром да је то био један од закључака Комисије када је одбијен Предлог о увођењу ниже стопе коју су поднијели делегат Младен Иванић и посланик Бранко Докић, чланови ПДП-а.“

У складу са постављеним захтјевом, а сходно одредби члана 147. став (3) Пословника Дома народа „Службени гласник БиХ“, број: 33/06, 41/06, 91/06 и 91/07), достављамо вам одговор на постављено питање.

Прилог:

1. Одговор на делегатско питање,
2. Акт УИО број: 16-2042/07 од 28.05.2007. године и Извјештај о могућностима и импликацијама увођења редуциране стопе ПДВ-а са становишта Управе за индиректно опорезивање,
3. Акт УИО број: 01-02-2150-5/08 од 15.09.2008. године.

С поштовањем,

Достављено:

1. Наслову
2. 01/1
3. 04
4. а/а



ДИРЕКТОР

Кемал Чаушевић

Делегатско питање др Младена Иванића:

„ Да ли је Управа за индиректно опорезивање БиХ припремила анализу ефеката увођења ниже стопе ПДВ-а, с обзиром да је то био један од закључака Комисије када је одбијен Предлог о увођењу ниже стопе коју су поднијели делегат Младен Иванић и посланик Бранко Докић, чланови ПДП-а.“

О Д Г О В О Р

Управа за индиректно опорезивање је урадила Извјештај о могућностима и импликацијама увођења редуциране стопе ПДВ-а са становишта Управе за индиректно опорезивање, који је актом број: 16-2042/07 од 28.05.2007. године, достављен Савјету министара БиХ.

Такође, предметни акт је достављен и Управном одобру Управе за индиректно опорезивање, као прилог изјашњењу у вези делегатског питања др Младена Иванића, постављеног на 18. сједници Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине број: 01-02-2150-5/08 од 15.09.2008. године, а ради изјашњења према Савјету министара БиХ..

У вези наведеног извјештаја, желимо да истакнемо да су кориштени расположиви подаци, а тамо гдје није било могуће такве податке утврдити, анализа је рађена на бази претпостављених података.

С тога, мишљења смо да се показатељи из предметног извјештаја у потпуности могу употребити као оквирни параметри за стварање слике о ефектима увођења двије стопе ПДВ-а, а нарочито у погледу евентуалних губитака у буџету по основу снижавања пореских стопа.

Што се тиче израде нове анализе ефеката увођења ниже стопе, желимо да изнесемо да такав захтјев касније није био упућен Управи за индиректно опорезивање.

Такође, оно на што би жељели указати овом приликом у циљу сагледавања цјелокупне ситуације презентоване предметним извјештајем, а са аспекта података датих у извјештају, је чињеница да је у међувремену дошло до:

- смањења прихода усљед примјене ССП-а;
- утицаја глобалне кризе на бх. привреду;
- а када је УИО у питању, до још већег одлива високообразованих кадрова из Управе за индиректно опорезивање, а нарочито из Сектора за информационе технологије, што знатно погоршава ситуацију у погледу динамике увођења редуциране стопе приказане на страни 5. извјештаја.

Користимо прилику и да поново нагласимо да снижавање пореских стопа не мора да значи и снижавање цијена производа, на што указује и чињеница да је потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ дошло до снижавања или укидања наплате царинских дажбина од 01.07.2008. године, а да се то још увијек није одразило на малопродајне цијене на тржишту у виду њиховог снижења.



04 17.09.08. g.
Mami 7286
OH

Broj:01 02-2150-5 /08
Banjaluka, 15.09 2008. godine

**UPRAVNI ODBOR
UPRAVE ZA INDIREKTNO OPOREZIVANJE**

PREDMET: Izjašnjenje u vezi delegatskog pitanja dr Mladena Ivanića, dostavlja se;
VEZA: Vaš akt broj: 02-02-90/08 od 01.09.2008. godine,

Vašim aktom broj: 02-02-90/08 od 01.09.2008. godine, vraćen nam je akt generalnog sekretara Savjeta ministara BiH broj: 05-50-1992/08 od 01.07.2008. godine, u čijem prilogu je akt Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine broj: 02-50-1-16-18/08 od 18.06.2008. godine, kojim se traži od Savjeta ministara BiH da u roku od 30 dana odgovori na pitanje koje je delegat dr Mladen Ivanić postavio na 18. sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH održanoj 17.06.2008. godine.

U vezi nadenog, obavještavamo vas da je Uprava za indirektno oporezivanje aktom broj: 16-2042/07 od 28.05.2007. godine, uputila Savjetu ministara Izvještaj o mogućnostima i implikacijama uvođenja reducirane stope PDV-a sa stanovišta Uprave za indirektno oporezivanje. Mišljenja smo da se pokazatelji iz predmetnog izvještaja u potpunosti mogu upotrebiti kod sačinjavanja odgovora na postavljeno delegatsko pitanje u dijelu koji se odnosi na efekte uvođenja dvije stope PDV-a, dok se u dijelu delegatskog pitanja koje se odnosi na kašnjenje za davanje odgovora i opredjeljenje Savjeta ministara za izradu programa zaštite socijalno ugroženih kategorija stanovništva ili za uvođenje dvije stope PDV-a, Uprava za indirektno oporezivanje ne može izjašnjavati, odnosno odgovor u tom dijelu treba da sadrži isključivo stav Savjeta ministara.

U pogledu pokazatelja koji se tiču efekata uvođenja dvije stope PDV-a, Uprava je cijeneći da i u periodu nakon sačinjavanja izvještaja, prijedlozi izmjena Zakona o porezu na dodatu vrijednost u pogledu uvođenja diferenciranih stopa nisu odstupali od onih koji su korišteni za izradu predmetnog izvještaja, mišljenja da se navedeni pokazatelji u pogledu eventualnih gubitaka u budžetu po osnovu snižavanja poreskih stopa, mogu u cjelosti koristiti prilikom izrade odgovora na postavljeno pitanje. S toga, u prilogu ovog akta dostavljamo vam predmetni akt i Izvještaj o mogućnostima i implikacijama uvođenja reducirane stope PDV-a sa stanovišta Uprave za indirektno oporezivanje.

Ono na što bi željeli ukazati ovom prilikom, a kada su u pitanju podaci dati u izvještaju, je činjenica da je u međuvremenu došlo do još većeg odliva visokoobrazovanih kadrova iz Uprave za indirektno oporezivanje, a naročito iz Sektora za informacione tehnologije, što znatno pogoršava situaciju u pogledu dinamike uvođenja reducirane stope prikazane na strani 5. izvještaja.

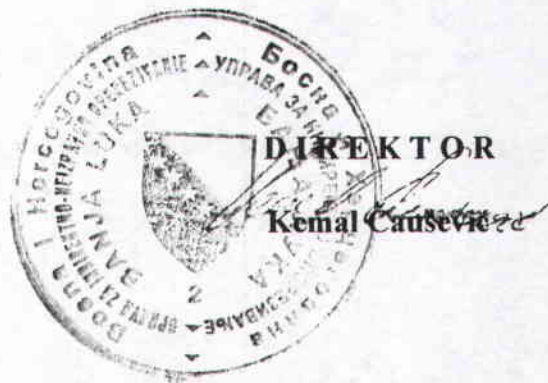
Takođe, koristimo priliku da ponovo naglasimo da snižavanje poreskih stopa ne mora da znači i snižavanje cijena proizvoda, na što ukazuje i činjenica da je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU došlo do snižavanja ili ukidanja naplate carinskih dažbina od 01.07.2008. godine, a da se to još uvijek nije odrazilo na maloprodajne cijene na tržištu u vidu njihovog sniženja. Nasuprot toga, neophodno je dodatno istaći da se sa aspekta očuvanja budžetskih prihoda na planiranom nivou, kod uvođenja snižene stope pojavljuje potreba uvećanja opšte stope za sva ostala dobra, što će sasvim sigurno proizvesti negativan uticaj na standard stanovništva, te umanjiti ili u potpunosti eliminisati efekte koji se očekuju kroz uvođenje diferencirne stope za određeni (mali) broj dobara.

Prilog: Kao u tekstu (2).

S poštovanjem,

Dostavljeno:

1. Naslovu
2. 01/1
3. 04
4. a/a





KABINET DIREKTORA

BROJ: 16-2042/02

DATUM: 28.05.2007. godine

VIJEĆE MINISTARA BIH
Kabinet predsjedavajućeg
n/r. dr. Nikola Špirić, predsjedavajući

Predmet: *Izvještaj, dostavlja se.-*

U prilogu akta, dostavljam Vam Izvještaj o mogućnostima i implikacijama uvođenja reducirane stope PDV-a sa stanovišta Uprave za indirektno oporezivanje.

S poštovanjem,

Dostaviti:

1. naslovu
2. 01
3. a/a

DIREKTOR
Kemal Čaušević

IZVJEŠTAJ¹

O MOGUĆNOSTIMA I IMPLIKACIJAMA UVOĐENJA REDUCIRANE STOPE PDV-A SA STANOVIŠTA UPRAVE ZA INDIREKTNO OPOREZIVANJE

Uvod

Porez na dodatu vrijednost uveden je 1. januara 2006. godine u Bosni i Hercegovini uz primjenu jedinstvene standardne stope od 17%, pri čemu je poštovano načelo efikasnosti (što manji broj poreskih stopa uz što manje poreskih oslobađanja ili izuzeća). Prije nego se pristupi analizi mogućnosti za uvođenje povlaštene (niže ili diferencirane) stope potrebno je ukazati na nekoliko opštih značajki vezanih za razloge koji su stajali iza uvođenja PDV-a sa jedinstvenom ili standardnom stopom:

- uvođenje više stopa PDV-a zahtjeva jasno definisanje oporezivih dobara/usluga čiji će promet biti tretiran oporezivanjem nižom stopom;
- nejasno definisanje oporezivih dobara/usluga nižom stopom automatski otvara vrata poreskoj evaziji;
- povećanjem broja stopa povećavaju se administrativni troškovi ubiranja ili prikupljanja PDV-a;
- niža stopa PDV-a ne mora značiti i garanciju nižih cijena;
- niža stopa PDV-a znači i manje prihoda za budžet;
- Evropska unija teži manjem broju stopa PDV-a.

EU svojim članicama preporučuje dvije ili tri stope PDV-a, a saglasno EU direktivi 2006/112/EC-„Council Directive 2006/112/EC on the Common System of Value Added Tax, OJ L 347, 11.12.2006.“ (ranije VI direktiva EU), standardna stopa ne može biti niža od 15%, dok snižena stopa ne može biti manja od 5%. Međutim, savremena poreska teorija uglavnom se opredijelila za primjenu jedne stope PDV-a, s malim brojem poreskih oslobađanja ili izuzeća te širokom poreskom osnovicom, te zasigurno može očekivati i daljnje smanjenje broja stopa PDV-a u zemljama članicama Evropske unije.

Na sastanku koji je održan u Banja Luci u sjedištu UIO naložili ste sačinjavanje dokumenta koji bi prikazao:

1. uticaj uvođenja reducirane stope PDV na prihode,
2. dinamiku uvođenja iste, te
3. neophodne pretpostavke u organizacionom, kadrovskom, smještajnom, budžetskom i informaciono-komunikacijskom smislu

koje bi trebale biti ispunjene u UIO i kod PDV obveznika.

Uticaj na prihode

Mada eksplicitno nije navedeno na koje bi se sve dobra/usluge uvela reducirana stopa PDV, složili ste se da se analiziraju efekti onih izmjena i dopuna Zakona o PDV koji su do sada predlagani od raznih političkih stranaka.

Takođe ste se složili da bi reducirana stopa trebala iznositi najmanje 5%, kako sugeriše direktiva Evropske unije po kojoj reducirana stopa ne treba biti niža od 5% niti viša od 15%. Podrazumijeva se da gornje isključuje izvoz dobara gdje se (i jedino) primjenjuje 0%.

¹ Izvještaj se bazira na dosadašnjim prijedlozima za uvođenje niže stope PDV-a, a o kojima ovaj organ ima informacije.

Analizirali smo 5 prijedloga za uvođenje reducirane stope PDV-a.

1. Lijekovi i štampa
2. Hljev, mlijeko, mliječni proizvodi, jestivo ulje, biljne i životinjske masti, margarin, hrana za dojenčad
3. Računari i oprema za računare
4. Svi proizvodi za ishranu ljudi
5. Svi proizvodi gdje je stopa poreza na promet bila 10% ili su bili oslobođeni (za ishranu, higijenu, građevinarstvo...)

Jedan od prijedloga za uvođenje diferencirane stope obuhvatao je lijekove i štampu. Ovo je prijedlog koji ima najmanje implikacije na gubitak prihoda i koji bi bilo najlakše provoditi, sa sugestijom da bi se moralo tačno definisati koji bi lijekovi bili sastavni dio esencijalne liste lijekova čiji bi promet podlijegao oporezivanju nižom stopom, kao i po pitanju štampe. Jasno je da se kod lijekova i štampe ne radi o sirovinama za neki drugi gotov proizvod, te su manipulacije sa njima skoro minimizirane.

Prema podacima sa PDV prijave za 2006. godinu može se zaključiti da je obračunati PDV za lijekove (polje 51 PDV prijave) iznosio cca 60 miliona KM.

Prema podacima sa PDV prijave za 2006. godinu može se zaključiti da je obračunati PDV za knjige, službena glasila, dnevnu i sedmičnu štampu iznosio 19 miliona KM.

Kod procjene prihoda korišteni su i podaci o uvozu za tarifne stavove 30. iz carinske tarife koji ukazuju da je u BiH u 2006. godini uvezeno 249 miliona farmaceutskih proizvoda, te podaci o uvozu za tarifni stav 49. – štampa i knjige u iznosu od 65 miliona KM. Na iznose od 249 i 65 miliona KM obračunat je PDV prilikom uvoza, dok se ostatak obračunatog PDV odnosi na obračun PDV na dodatu vrijednost uvezenih proizvoda, te na domaću proizvodnju.

Rekapitulacija 1.

Proizvodi	PDV pri uvozu	PDV u zemlji	Σ PDV 17%	Ako bi bilo 5%	Razlika-manje
Lijekovi	42	18	60	17,6	42,4
Štampa	11	4	15	4,4	10,6
					Σ 53

Iz gornjeg proizilazi da bi, ako bi se na lijekove i štampu uvela stopa od 5% na način kako to traži predlađač, bilo naplaćeno manje PDV u iznosu od 53 miliona KM.

Drugi prijedlog koji smo analizirali odnosi se na uvođenje reduciranje stope PDV za sve vrste hljeba, mlijeka i mliječnih proizvoda, jestivog ulja, biljne i životinjske masti, margarina i hrane za dojenčad zasnovane na mlijeku. **UIO sugerije da bi i ovaj prijedlog morao biti predmetom razmatranja uz napomenu da bi isti u pogledu hljeba, mlijeka i mliječnih proizvoda trebalo eventualno ograničiti na crni hljev i mlijeko.** Polazeći od pretpostavke da u BiH živi 3,5 miliona stanovnika, da svaki pojedinačno potroši 300 gr. hljeba, da je cijena 1kg. 0,8 KM, te da 30% pekara nije u sistemu PDV dolazi se do obima prometa od 268 miliona KM ili 36 miliona KM obračunatog PDV po stopi od 17% za hljev.

Što se tiče mlijeka, mliječnih proizvoda, jestivog ulja, biljne i životinjske masti, margarina i hrane za dojenčad zasnovane na mlijeku uvoz je iznosi cca 180 miliona KM na šta je obračunato 32 miliona PDV. Iz PDV prijava je nemoguće analitički razlučiti koliko je ovih dobara utrošeno u trgovinama, ali se sa velikom pouzdanošću može tvrditi da porez na razliku u cijeni uvezenih proizvoda, te domaću proizvodnju iznosi još 30 miliona KM.

Rekapitulacija 2.

Proizvodi 1	Uvoz u KM (u milionima) 2	PDV na uvoz 17% 3	PDV u domaćem prometu 4	Σ PDV 17% 5 (3+4)	Σ PDV 5% 6	Razlika 7
Hljeb	0,6	0,1	35,9	36	10,6	25,4
Mlijeko i ml. proizvodi	89,4	15,2	30			
Jestivo ulje	58,3	9,9				
Bilj. i životinjske masti	0,6	0,1				
Margarin i maslac	25,0	4,3				
Hrana za dojenčad	7,0	1,2				
	180,3	30,7	30	60,7	17,8	42,9
				96,7	28,4	68,3

Iz gornjeg proizilazi da bi, ako bi se na navedena dobra uvela reducirana stopa od 5%, bilo naplaćeno cca 68 miliona KM manje PDV.

Treći analizirani prijedlog odnosi se na računare i opremu za računare. Uvoz ovih proizvoda u 2006. godini iznosio je 123 miliona KM što sa cca 20% marže daje naplaćeni PDV u iznosu 25 miliona KM (123x1,2x0,17).

Četvrti analizirani prijedlog obuhvata prijedlog broj 2, uz uključivanje i svih drugih dobara za ishranu ljudi za koje je u sistemu poreza na promet stopa bila 10% ili se porez na promet nije plaćao. Ukupan uvoz hrane u 2006. godini iznosio je 1,8 milijardi KM, uključujući PDV naplaćen na granici, na razliku u cijeni, te za domaću proizvodnju. Može se zaključiti da ukupno obračunati PDV na proizvode za ishranu iznosi cca 550 miliona KM. UIO smatra da bi ovakvo rješenje uključivalo previše široku lepezu proizvoda, te bi znatno uticao na sužavanje poreske osnove.

Peti (i posljednji) analizirani prijedlog uključuje sva dobra na koja se u sistemu poreza na promet porez plaćao po stopi od 10% ili su bila oslobođena poreza osim određenih proizvoda za građevinarstvo koji su bili oporezivi sa 10%. Osim proizvoda za ishranu, dominantne pozicije tu zauzimaju još: električna i toplotna energija, ugalj, plin, proizvodi za održavanje lične higijene (sapuni, šamponi, deterdženti, paste za zube...), obuća i odjeća (osim one izrađene od kože i krzna). Realizacijom ovakvog prijedloga bilo bi neophodno ići na znatno povećanje standardne stope. Slijedeći iznos naplaćenog poreza na promet po stopi od 10% u ukupno naplaćenom porezu na promet, te komparirajući podatke sa Republikom Srbijom koja je iz istog zakona „prešla“ u sistem PDV sa stopama od 18% i 8%, zaključuje se da se od ukupnog obima prometa u 2006. godini (po PDV prijavama) cca 61% (ili cca 9 milijardi) odnosi na promet po standardnoj stopi (17%), a da se cca 39% (ili cca 6 milijardi) odnosilo na promet po reduciranoj stopi.

Naime, na cca 15 milijardi prometa u 2006. godini UIO je naplatila 2,55 milijardi PDV ili prevedeno, svaki od sedamnaest procenata PDV donosi prihod od 150 miliona KM. Ukoliko bi se na sva dobra iz pete analize uvela stopa od 5% došlo bi do pada prihoda u iznosu od 720 miliona KM.

Želim istaći da bi, osim kod prve i druge analize, teško bilo u potpunosti pod kontrolu staviti PDV prevare (treća, četvrta, peta analiza).

Rekapitulacija za svih 5 analiza

Proizvodi	Σ PDV 17%	Ako bi bilo 5%	Razlika-manje
Lijekovi i štampa	75	22	53
Hljeb i drugi mliječni proizvodi	96,7	28,4	68,3
Računari i oprema za računare	25	7,38	17,62
Dobra za ishranu ljudi (uključuje 68,3 miliona)	779	229	550
Sve (stopa poreza na promet bila 10% ili su bili oslobođeni)	1020	300	720

Ako bismo željeli prihode od PDV (2,55 mlrd) zadržati na istom nivou, mogući su slijedeći modeli:

Model 1 - trebalo bi standardnu stopu sa 17% povećati na 25%, a reducirana da iznosi 5%

$$\begin{aligned}
 9 \text{ mlrd} \times 0,25 &= 2,25 \text{ mlrd} \\
 6 \text{ mlrd} \times 0,05 &= \underline{0,30 \text{ mlrd}} \\
 &2,55 \text{ mlrd}
 \end{aligned}$$

Model 2 - standardnu stopu povećati na 23%, a reduciranu umjesto na 5% projektovati na 8%

$$\begin{aligned}
 9 \text{ mlrd} \times 0,23 &= 2,07 \text{ mlrd} \\
 6 \text{ mlrd} \times 0,08 &= \underline{0,48 \text{ mlrd}} \\
 &2,55 \text{ mlrd}
 \end{aligned}$$

Model 3 - standardnu stopu povećati na 24%, a reduciranu umjesto na 5% projektovati na 6,5%

$$\begin{aligned}
 9 \text{ mlrd} \times 0,24 &= 2,16 \text{ mlrd} \\
 6 \text{ mlrd} \times 0,065 &= \underline{0,39 \text{ mlrd}} \\
 &2,55 \text{ mlrd}
 \end{aligned}$$

Model 4 - standardnu stopu povećati na 21,5% a reduciranu na 10%

$$\begin{aligned}
 9 \text{ mlrd} \times 0,215 &= 1,935 \text{ mlrd} \\
 6 \text{ mlrd} \times 0,10 &= \underline{0,600 \text{ mlrd}} \\
 &2,535 \text{ mlrd}
 \end{aligned}$$

Dinamika uvođenja reducirane stope

Dinamika uvođenja reducirane stope zavisi od ispunjavanja neophodnih preduslova koji bi UIO učinili spremnom da adekvatno odgovori novim izazovima koji bi pred nju bili postavljeni. Postoji više preduslova koji bi morali biti ispunjeni poštujući slijedeći hodogram:

- 1) Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o PDV trebao bi biti objavljen u Službenom glasniku BiH najkasnije do 31.07, kao i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda;
- 2) Od 31.07.-31.12. UIO bi prilagodila informacioni sistem na 89 lokacija gdje se nalaze pripadnici UIO, te 1760 računara. Naravno, ovakav pristup podrazumijeva da sve okolnosti budu više nego idealne. Optimalan traženi period za prilagođavanje informacionog sistema je 7-9 mjeseci;

U cilju podrške uvođenja dvije stope PDV-a potrebno je izvršiti značajne promjene u informacionom sistema Alisa PDV, koji se trenutno koristi u UIO. Pun opseg potrebnih promjena nije moguće sagledati bez detaljne specifikacije na koji način će biti izvršeno uvođenje druge stope PDV-a u PDV sistem BiH, ali je sigurno, da će gotovo svi aspekti informacionog sistema morati pretrpjeti značajne promjene.

Autori Alisa PDV informacionog sistema, Alisa tim pri EU-CAFAO, su završili sve svoje aktivnosti na razvoju ili doradi informacionog sistema Alisa PDV (za poreski sistem sa jednom stopom), tako da će traženje promjene za poreski sistem sa dvije stope morati izvršiti domaći stručnjaci pri Sektoru za IT. Posebno treba naglasiti da će, prema postojećim planovima, podrška Alisa tima prestati krajem 2007. godine.

Sektor za IT vodi aktivnosti na preuzimanju informacionog sistema Alisa PDV u svoje vlasništvo, ali te aktivnosti ne idu planiranim tempom prevashodno zbog nedovoljnog broja zaposlenika Sektora za IT, koji mogu biti posvećeni ovom zadatku. (Usporedbe radi u ALICE EU-CAFAO radi timo d 6 stručnjaka-informatičara samo za oblast programiranja).

U cilju kvalitetnog preuzimanja vlasništva nad informacionim sistemom Alisa PDV od strane Sektora za IT, a samim tim i postizanja sposobnosti za vršenje izmjena u istmo, potrebno je izvršiti hitno zapošljavanje trenutno nedostajećih 7-10 informatičara-programera. Treba obezbjediti radno okruženje (razvojno-testna laboratorija) za službenike koji će raditi na razvoju i podršci informacionog sistema Alisa PDV za dvije stope te angažovati predstavnike svih sektora koji će biti korisnici buduće aplikacije na razvoju odnosno modifikaciji aplikacije.

Posebno treba naglasiti, da vršenje ovako velikih izmjena u informacionom sistema mora biti popraćeno detaljnim testiranjem funkcionalnosti izmijenjenog informacionog sistema kao preduslovom za primjenu izmijenjenog sistema u UIO.

Izmjene u informacionom sistema ASYCUDA, koji se koristi za obradu carinskih deklaracija, mogu se uraditi sa postojećim ljudskim potencijalima. Potrebno j eizvršiti ažuriranje baze tarifnih brojeva sa unošenjem stopa PDV-a kojima podliježe određen tarifni broj. Ažuriranje se vrši na glavnom serveru Uprave i biće automatski proslijeđeno na sve servere carinskih ispostava putem komunikacionih kanala.

- 3) Od 31.07.-31.12. UIO bi, u saradnji sa Agencijom za državnu službu, objavila oglas za prijem trenutno nedostajećih 170 inspektora PDV prema sadašnjem Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u UIO, plus 200 novih inspektora. Dakle, ukupno bi trebalo uposliti 370 novih službenika. Naime procjenjujemo da bi PDV sektoru UIO trebalo cca 800 lica, u odnosu na sadašnjih 612 odobrenih Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, te stvarno zaposlenih 450 zbog nedovoljnih smještajnih kapaciteta;
- 4) Od 31.07.-31.12. UIO bi pripremila, a UO UIO trebao usvojiti:
- Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o primjenama Zakona o PDV
 - Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji

Za 200 dodatnih inspektora godišnje bi se moralo izdvajati 200 X 12 X 1640 (bruto plata)

=	3 936 000
+	576 000 topli obrok
+	240 000 prevoz
<hr/>	
	4 752 000

Za ovih 200 inspektora prethodno bi trebalo obezbijediti radni prostor. Teško je pretpostaviti da će objekti četiri regionalna centra, čiju je izgradnju obećala finansirati Evropska komisija u BiH, biti izgrađeni ubrzo. Stoga bi u četiri RC za 200 inspektora trebalo zakupiti minimalno 1000 m² što sa prosječnom cijenom zakupa 12 KM/ m² predstavlja dodatni godišnji trošak od 144 000,00. Osim troškova plata i naknada, te zakupa, bio bi potreban i jednokratni trošak nabavke računara, kancelarijske opreme, te M/V (200 X 1000 = 200 000; 50 X 30 000 = 1.500 000; 200 X 1000 = 200 000) što ukupno iznosi 1.900 000. Znači, u prvoj godini povećani trošak bi bio 6 796 000, a u svakoj slijedećoj 4 896 000 KM. Ovaj povećani trošak ne uključuje neophodno povećanje plata, jer je UIO jedina institucija u BiH kojoj za 3 godine nisu povećane plate. Dok su 2005. to bile solidne plate, već sada su one ispod entitetskog prosjeka.

5) Teško je zamisliti uvođenje niže stope PDV-a, a da se ne vodi računa o tome kakve će posljedice imati direktno poreski obveznici, sa stanovišta vođenja poslovnih evidencija, tj. novog okruženja za administriranje dvije stope PDV-a. U tom smislu potrebno bi bilo razraditi dodatne analize u smislu troškova koji će biti posljedica uvođenja PDV-a za obveznike (novi zahtjevi u pogledu poštivanja poreskog zakonodavstva, izmjene u IT sistemima ili administriranju PDV-a, edukacija i obuka). Pitanje organizovanja obuka i dodatnih edukacija i seminara (uključujući izdavanje brošura, biltena, priručnika) takođe mora biti pažljivo isplanirano kako bi se eventualni troškovi kod obveznika pokušali dovesti do minimuma.

6) Tehnička ostvarenja kod poreskih obveznika koja bi omogućila komunikacijsku povezanost sa UIO, kao što su:

- a. Fiskalne kase,
- b. Mjerni instrumenti za nafta i naftne derivate,
- c. Video nadzor na graničnim prelazima, carinskim ispostavama i carinskim skladištima.

7) Nedovoljan broj diplomiranih ekonomista i diplomiranih pravnika u odnosu na potrebe UIO. Rigidna legislativa u oblasti zapošljavanja državnih službenika, ograničeni smještajni i finansijski kapaciteti, uzrok su nepopunjenosti, odnosno, manjka ovog kadra u odnosu na Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Značajan uzrok ovoj činjenici je i veliki odliv kadrova sa VSS (za dvije godine 108 državnih službenika po raznim osnovama napustilo je UIO).

- 8) Nepostojanje vlastitih objekata.
Razlog odliva kadrova nisu samo plate, već izuzetno loši uslovi rada, posebno u Regionalnim centrima Tuzla, Mostar i Banja Luka. Osim izuzetno lošeg, neprofesionalnog kancelarijskog prostora znatni su i problemi u sigurnosti tih objekata. Ipak, najveći nedostatak nepostojanja vlastitih objekata je nemogućnost kvalitetne kontrole uvoza-izvoza jer su vlasnici objekata u pojedinim slučajevima špediterske i uvozno-izvozne firme.
- 9) Zakonska odredba o postojanju 4 (četiri) regionalna centra, koja prouzrokuje veliku disproporciju broja PDV obveznika po regionalnim centrima. Različiti broj PDV obveznika po regionalnim centrima i različita geografska veličina regionalnih centara daje prostora o ideji uvođenja pete, pa čak i šeste regije. Neusvajanje plana zatvaranja 8 (osam) carinskih ispostava, 18 graničnih prelaza, te otvaranja 7 (sedam) poreskih mjesta, limitira UIO u adekvatnom "pokrivanju" obveznika.

Mjere pod 6,7,8,9 trebalo bi realizovati bez obzira na broj stopa PDV. Istim bi se prihodi od svih indirektnih poreza mogli povećati za cca 10% ili skoro 500 miliona KM. Mada neki kažu da je teško dati ovakvu procjenu, kao direktor, odgovorno tvrdim da je to moguće. Ovaj povećani prihod mogao bi u prvoj godini eventualnog uvođenja reducirane stope PDV kompenzirati gubitak prihoda i bez povećanja standardne stope. Međutim u drugoj i sljedećim godinama standardna stopa bi morala biti uvećana. Mjere 6-9 moguće je, ako UO prihvati već gotove prijedloge, realizovati od 01.01.2009.

Svakako da treba posmatrati i druge indirektno poreze kod procjene eventualnog uvođenja reducirane stope PDV-a. Naime prihodi od akciza iznosili su 850 miliona KM, od carina 550 miliona KM, te putarina 180 miliona KM.

Posebno su interesantni prihodi od carina, odnosno uticaj koji će na iste imati potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Naime, predviđeno je da se u prvoj godini po potpisivanju Sporazuma, carina na većinu proizvoda koji se uvoze iz EU smanjiti za 20%. Obzirom da se sadašnjih 550 miliona prihoda od carina skoro u potpunosti odnosi na EU, za očekivati je da se prihodi od carina smanje za cca 100 miliona KM. U obzir treba uzeti i prijedlog komisije za carine i vanjsku trgovinu o izmjenama carinske tarife (za sirovine, repromaterijal, opremu-mašine) po kojem bi se prihodi od carina smanjili za još 100 miliona KM, što predstavlja smanjenje prihoda od carina za čak 200 miliona KM (sa 550 na 350 miliona).

Osim drugih indirektnih poreza, treba razmotriti i politiku direktnih poreza koja je u nadležnosti entiteta, kao i politiku doprinosa koji su prihod vanbudžetskih fondova. Iako procentualno vrlo malo učestvuju u prihodima budžeta entiteta, smatram da ne bi istovremeno trebalo smanjivati direktne i indirektno poreze. Za BiH je, zbog njenog malog budžeta, svejedno kolika je stopa PDV. Ali, ekonomska stabilnost entiteta, kantona i opština zavisi od PDV, jer čine preko 80% njihovih budžeta.

Zaključci

Uvođenje snižene stope PDV-a u BiH bi proizvelo sljedeće efekte:

1) Višestruki fiskalni efekti

- pad bruto prihoda od indirektnih poreza (PDV-a)
- porast povrata PDV-a i pad neto prihoda od indirektnih poreza
- porast rashoda (budžeta UIO) zbog administriranja dvije stope PDV-a
- kompleksnija raspodjela indirektnih poreza (potrebno je prikupljati podatke o krajnjoj potrošnji svakog od entiteta po svakoj stopi PDV-a).

Ovaj negativni efekat mogao bi biti eliminisan dogovorom o fiksnoj raspodjeli.

2) Ekonomski efekti

- porast prevara u sferi indirektnih poreza
- jačanje sive ekonomije i širenje crnog tržišta
- pad cijena dobara sa sniženom stopom je upitan, uglavnom ne bi pratio pad stope PDV-a (umjesto socijalnih efekata u vidu sniženja cijena, kompanije čiji su proizvodi pod povlaštenim režimom bi na račun smanjenja PDV-a povećale marže)

3) Efekti na poresku administraciju (UIO)

- prilagoditi zakonske i podzakonske akte
- prilagoditi IT sistem
- zaposliti dodatno osoblje
- dodatne kapitalne investicije i materijalni troškovi
- educirati inspektore i ostalo osoblje

4) Efekti na položaj obveznika

- dodatni troškovi poštivanja poreskih propisa (nove fakture/računi, potrebna detaljna analitička evidencija knjiga ulaznih i izlaznih faktura i ostalih pomoćnih knjiga, novi izgled PDV-e prijave)
- potrebne izmjene IT sistema kod obveznika
- potrebna edukacija obveznika

Kompenzacija pada prihoda od PDV-a zbog snižene stope višom stopom PDV-a uzrokovat će sljedeće negativne posljedice:

- pogoršat će se socijalni položaj stanovništva (porast cijena energenata, više cijene komunalnih usluga gdje je osnovica za PDV-a visoka prevazići će uštede na osnovnim životnim namirnicama),
- ugrožit će se likvidnost i ukupan finansijski položaj privrede koji isporučuju dobra sa povišenom standardnom stopom (pogotovo uvoznika, kompanija koje imaju sezonsko poslovanje ili kompanija koje investiraju i imaju veće nabavke), budući da je potrebno angažovati više finansijskih sredstava da bi se finansirao ulazni PDV-e, odnosno obaveze po osnovu PDV-a),
- povećat će se kaskadni efekat PDV-a kod kompanija i poduzetnika koji nisu u sistemu PDV-a, što ugrožava efikasnost i neutralnost sistema u cijelini na dva načina:

a) povećani ulazni PDV-e, koji se evidentira kao rashod, će prevaljivati na kupce u vidu veće

prodajne cijene, što će, u slučaju da su kupci obveznici PDV-a, dovesti do porasta cijena dobara i usluga u narednoj fazi prometa i oporezivanja „skrivenog“ PDV-a

b) u slučaju da male firme i poduzetnici ne mogu povećati cijene outputa povećani rashodi zbog ulaznog PDV-a će dovesti do smanjenja profitabilnosti, što će u dužem periodu dovesti do gašenja malih firmi i destimulisanja otvaranja novih firmi i novih radnih mjesta;

- povećaće se pritisak zdravstvenih i socijalnih institucija na vladine budžete zbog povećanih troškova inputa,
- trgovci, u skladu sa tradicionalnim ponašanjem obveznika, na račun porasta stope PDV-a bi povećali i svoje marže, tako da bi prodajne cijene mnogo više porasle nego što je porast stope (isti slučaj smo imali kod uvođenja PDV-a na dobra i usluge koje si bile oporezovane 0% ili 10% u sistemu poreza na promet).

Prije preduzimanja daljih mjera u pogledu realizacije bilo kojeg od predloženih zakonskih rješenja za uvođenje diferencirane stope UIO sugerišem da se uzmu u obzir svi naprijed navedeni aspekti, da se djeluje sinhronizovano, kako bi se došlo do rješenja najprihvatljivijeg za BiH i entitete. Podvlačim izuzetno velike efekte uvođenja PDV sa jedinstvenom stopom, o kojima ste Vi, Vijeće ministara, Parlament BiH, entitetske vlade, javnost već upoznati.

