

ACTA ECONOMICA

Година XV, број 27 / децембар 2017.

ISSN 1512-858X, e-ISSN 2232-738X

ПРЕТХОДНО САОПШТЕЊЕ

УДК: 336.225.66:336.226.3

DOI: 10.7251/ACE1727179A

COBISS.RS-ID 7738648

*Динка С. Антић<sup>1</sup>*

## Хармонизација индиректних пореза у БиХ са стандардима ЕУ у функцији економског раста

### Harmonisation of indirect taxes in BiH with EU standards in the function of economic growth

#### Резиме

Анализа фактора који детерминишу пореске реформе у Босни и Херцеговини показала је да Босна и Херцеговина може сироводити само парцијалне пореске реформе, јер сложена фискална архитектура БиХ и подијелене надлежности за индиректне и директне порезе између нивоа власти отежавају имплементацију свеобухватних пореских реформи које би се заснивале на балансирању политике директних и индиректних пореза. Реформе у сфери индиректних пореза су нужне због исцрпљивања обавеза из *acquis-a*. Рад има за циљ да презентира смјернице за усклађивање политике индиректних пореза у БиХ са стандардима Европске уније које могу допринијети економском расту БиХ. Анализа правног оквира за опорезивање акциза и ПДВ-а у ЕУ, добре праксе чланица и реформи индиректних пореза које сироводи ЕУ и комбинација са Законом о ПДВ-у у БиХ показале су да је могуће имплементацијом политике малих интервенција и финалне одређивања система индиректних пореза у БиХ процес европских интеграција искористити за одржавање пореске конкурентности БиХ у односу на окружење, побољшање ликвидности и конкурентности домаћих компанија, те

<sup>1</sup> Факултет правних наука Паневропског универзитета „Апеирон“, Бања Лука, [dinka.antic@ino.gov.ba](mailto:dinka.antic@ino.gov.ba)

за стварање повољније економској амбијенци за пословање малих и средњих предузећа у БиХ.

**Кључне ријечи:** пореске реформе, индиректни порези, порез на додану вредност (ПДВ), акцизе.

## Summary

*The paper aims to present the guidelines for harmonisation of the indirect tax policy in BiH with EU standards in order to contribute to fiscal consolidation in the tax area and economic growth of BiH. The analysis of determinants of tax reforms in BiH has shown that the complex fiscal architecture of BiH, shared competences for indirect and direct taxes between the levels of governments and the tax structure, with a dominant share of indirect taxes, present the main constraints for implementation of comprehensive tax reforms in BiH based on balancing the policy of direct and indirect taxes. The analysis of the legal framework taxation of excises and VAT in the EU, a good practice of member states and ongoing EU tax reforms, as well as comparison with the Law on VAT in BiH, have shown that the only viable option is the policy of small steps and fine tuning of the system of indirect taxes in BiH. The paper identifies three areas for modification of the indirect tax policy in the process of the European integration. VAT and excise rates policy presents the most sensitive issue for meeting EU standards. In order to save the current regional tax competitiveness BiH should do the following: increase excises on oil only up to the minimal EU rates, slow down the pace of increasing tax on cigarettes and keep the existing VAT rate. The second set of measures relate to the incorporation of new EU rules for taxing services, as well as VAT procedures contributing to the improvement of liquidity and competitiveness of domestic companies, particularly from the service sector. The third area of intervention in the indirect tax policy relates to the position of small and medium enterprises (SMEs), enabling VAT deregistration of those firms that have no more interest in staying in the VAT system. BiH should consider an increase in VAT threshold, at least to the level that would preserve a real value of the threshold. Regardless of the measures chosen by the fiscal authority, the most important is they are not mandatory for SMEs. They should be offered as options for those SMEs which estimate they may benefit from using the proposed schemes of taxation.*

**Key words:** tax reforms, indirect taxes, value added tax (VAT), excise taxes

## 1. Увод

Академске студије су показале да пожељна национална пореска структура савремених држава у свијету, која може подстакнути раст, инвестиције, штедњу и запосленост, подразумијева премјештање фокуса опорезивања са дохотка и социјалних доприноса на потрошњу (ПДВ и акцизе), имовину и на остварење еколошких циљева (IFS, 2010). Међутим, аналитичари указују и на значај институционалног фискалног оквира, у смислу фискалне архитектуре, подјеле надлежности за порезе и сложености међувладиних односа, као ограничавајућих фактора спровођења реформи, поготово у сложеним државама (Mathé и др., 2015). Приликом конципирања пореске реформе или мјера пореске политике у Босни и Херцеговини (БиХ), фискалне власти се суочавају са низом ограничења – уставне, правне, политичке, фискалне и економске природе. Висок степен фискалне децентрализације у сфери директних пореза и интеграција политике индиректних пореза нужно воде сегментирању пореских реформи у БиХ. Имајући у виду захтјеве европских интеграција у подручју опорезивања, који се, углавном, односе на индиректне порезе, потребно је осигурати да парцијалне реформе у сфери индиректних пореза воде имплементацији стандарда Европске уније (ЕУ) из сфере индиректних пореза. Потребно је имати у виду да обавезе према ЕУ углавном подразумијевају преузимање минималних стандарда ЕУ, а често и одабир одређених опција које се нуде чланицама. С друге стране, с обзиром на доминантан удио индиректних пореза у пореској структури и овисност нижих нивоа владе о наплати индиректних пореза, потребно је увијек водити рачуна о фискалним ефектима пореских мјера. Исто тако, треба водити рачуна да се пореске мјере нужно одражавају и на микроекономски и макроекономски систем. Поставља се питање да ли процес имплементације стандарда ЕУ из сфере индиректних пореза у заданим оквирима фискалне структуре и ограничењима везаних за одлучивање у сфери индиректних пореза у БиХ може послужити за фино подешавање политике и система индиректног опорезивања у складу са потребама привреде и економије у цјелини. Рад има за циљ да презентира могуће смјернице за измјену политике индиректних пореза и понуди мјере које би омогућиле имплементацију стандарда ЕУ и уједно допринијеле економском расту БиХ. Полазећи од правног оквира опорезивања ПДВ-а и акциза у БиХ и ЕУ, циљева парцијалних пореских реформи које спроводи ЕУ и добре пореске праксе чланица ЕУ, рад се, у три поглавља, фокусира на следеће сегменте у којима усклађивање политике индиректних пореза у БиХ може допринијети економији БиХ: регионалну пореску конкурентност у односу на земље у окружењу, осигурање конкурентности домаћих компанија и побољшање положаја малих и средњих предузећа у БиХ.

## 2. Претпоставке и ограничења пореске реформе у БиХ

Фискална архитектура БиХ, као високодецентрализоване сложене земље, специфична је чак и у односу на друге сложене земље по систему одлучивања о политици индиректних пореза. Надлежности за индиректне порезе, иако припадају централној влади, подразумевају постојање консензуса између ентитета у подручју ПДВ-а и акциза, односно консензуса између централне владе (институција БиХ) и ентитета у подручју расподеле прихода од индиректних пореза. Парадокс фискалне структуре БиХ јесте у томе што је процес централизације индиректних пореза у великој мјери неутрализован високим степеном фискалне међузависности између централне владе и ентитета у подручју одлучивања о индиректним порезима, док на другој стране постоје потпуно аутономни системи директног опорезивања на средњем нивоу власти (Антић, 2013). Посљедице такве структуре и међувладиних односа у фискалној архитектури у БиХ директно се одражавају на концепт пореских реформи и њихову имплементацију. Истраживање је показало да се порески експерти у БиХ залажу за помјерање фокуса са опорезивања добити и дохотка на веће опорезивање потрошње и на оштрије опорезивање имовине, с тим да, у цјелини, треба тежити смањењу пореског оптерећења (Антић, 2014). Међутим, у садашњој констелацији фискалних надлежности и односа, *de facto* је онемогућена имплементација пореских реформи које укључују балансирање између директних и индиректних пореза, односно балансирање између пореза и социјалних доприноса, као што су замјена пореза (енгл. *tax shifting*) или фискална девалвација (енгл. *fiscal devaluation*). Унутар БиХ постоје два макроекономска система, која врло често аутономно функционшу због дивергентних циљева економских политика. Чак и у случају подударана циљева, спровођење реформе која укључује измјене политике индиректних и директних пореза може бити угрожено правно-техничким проблемима имплементације, јер је потребно истовремено извршити прилагођавања у пореској политици на нивоу БиХ и у пореским политикама оба ентитета и Дистрикта Брчко (Антић, 2016).

Други важан фактор дизајна пореских мјера у БиХ јесте пореска структура (Антић, 2016ц). Чињеница да у пореској структури БиХ доминирају индиректни порези са удјелом у укупним приходима и пореским приходима БиХ од 42,8% и 83,3% респективно<sup>2</sup> указује да се главне мјере фискалне консолидације на страни прихода требају односити на индиректне порезе.

Трећи ограничавајући фактор дизајна мјера пореске политике у БиХ јесте процес евроинтеграција. Преузимање правне стечевине ЕУ (*acquis*) подразумева испуњавање обавеза у сфера пореза, које су садржане у по-

<sup>2</sup> Подаци за 2015. Извор: Одјељење за макроекономску анализу Управног одбора Управе за индиректно опорезивање, [www.oma.uino.gov.ba](http://www.oma.uino.gov.ba).

глављима „Опорезивање” и „Царинска унија”. Правна стечевина ЕУ у сфери пореза углавном се односи на индиректне порезе, порез на додану вриједност (ПДВ) и акцизе, у сегментима утврђивања пореске основице, минималних стопа и хармонизираних пореских процедура и администрирања порезима, те на обавезу приступања платформи службене размјене информација релевантних за опорезивање у ЕУ. С обзиром да се *acquis* у сфери опорезивања углавном односи на индиректне порезе, фактор евроинтеграција је релевантан за политику индиректног опорезивања у БиХ, мада треба имати у виду најновије процесе у ЕУ који воде дјелимичној хармонизацији директних пореза на нивоу ЕУ с циљем спречавања евазије пореске основице корпоративних пореза и сељења добити и дохотка изван држава у којима су створени<sup>3</sup>. Преузете обавезе према ЕУ претпостављају да мјере пореске политике које фискалне власти уводе у сфери индиректних пореза морају бити усклађене са минималним стандардима ЕУ у моменту доношења или постепено хармонизирани у одређеном временском хоризонту.

Опредјељењем за чланство у ЕУ, БиХ се обавезала да ће ускладити начела опорезивања ПДВ-ом и акцизом са стандардима ЕУ. Приликом конципирања мјера политике индиректних пореза у БиХ које ће бити усмјерене на испуњавање стандарда ЕУ битно је имати у виду неколико чињеница. Прво, у погледу стопа ПДВ-а и акциза ради се о минималним стандардима, тако да је на БиХ обавеза да стопе повећа највише до минималних стандарда. Друго, правни оквир ЕУ у овој сфери није ригидан, већ у многим сегментима садржи опције, омогућавајући чланицама да воде активну политику индиректних пореза. Приликом усклађивања домаћих прописа БиХ може, у складу са властитим циљевима и политикама, да преузме одговарајућу опцију (тј. правило, процедуру, схему). Треће, усклађивање појединих елемената политике и система индиректних пореза је дугорочан процес који захтијева планирање динамике увођења стандарда ЕУ. Из праксе нових чланица познат је случај Бугарске која је пажљиво, у дужем року, планирала повећање акциза на духанске прерађевине и то само у годинама економског раста како не би изазвала негативне макроекономске посљедице (раст цијена и инфлације, подривање регуларног тржишта и др.)<sup>4</sup>. Четврто, стандарди ЕУ су промјењиви, те испуњавање стандарда ЕУ *de facto* подразумева континуирано усклађивање националних прописа будуће чланице са прописима ЕУ. У сфери индиректних пореза ЕУ континуирано доноси измјене релевантних директива и осталих прописа, којима се у већем

<sup>3</sup> Ради се о активностима у оквиру пројекта BEPS – *Base Erosion and Profit Shifting* које спроводе OECD и ЕУ на увођењу C(C)CTB – заједничке (консолидиране) основице корпоративних пореза и платформи аутоматске размјене информација релевантних за опорезивање дохотка, добити и имовине.

<sup>4</sup> Извор: Институт за тржишну економију Бугарске, 2006.

или мањем обиму мијења правни оквир опорезивања ПДВ-ом, у смислу правила опорезивања, процедура, посебних схема и поједностављених поступака. Реформе или измјене појединих сегмената опорезивања ПДВ-ом у ЕУ су пажљиво конципиране како би донијеле корист компанијама ЕУ, допринијеле економском расту и бољитку грађана ЕУ. С друге стране, због комплексности процедуре измјена закона из подручја индиректних пореза правни оквир опорезивања ПДВ-ом у БиХ је јако ригидан. У вријеме доношења (2005) Закон о ПДВ-у у БиХ је био један од најмодернијих закона у Европи у тој сфери. Међутим, након низа измјена релевантних директива у ЕУ и окончања опсежне реформе опорезивања услуга у ЕУ 2015. године, Закон о ПДВ-у у БиХ не само да је у сегменту опорезивања услуга у колизији са новим правилима ЕУ, већ и производи економску штету домаћим услужним компанијама и фискалне губитке у буџетима влада у БиХ. БиХ је дужна да прати измјене прописа и пореске иновације у ЕУ и да континуирано усклађује домаће прописе из сфере индиректних пореза, не само из формалних разлога (обавеза хармонизације), већ и због остварења позитивних економских ефеката за домаћу привреду.

### **3. Регионална пореска конкурентност БиХ у сфери индиректних пореза**

Полазећи од чињенице да се ПДВ и акцизе сврставају у порезе на потрошњу постојање разлика у стопама ПДВ-а и акциза између земаља не може бити разлогом за регионалну конкурентност која ће донијети повољне економске и фискалне ефекте. Међутим, географски положај земље може уз повољније стопе индиректних пореза стимулирати екстерну потрошњу, односно потрошњу нерезидената (компанија и грађана) у транзиту или прекограничном промету. Своју дугу границу са ЕУ и изузетан стратешки положај транзитне земље на путу из југоисточне Азије према западној Европи БиХ може искористити за остварење регионалне пореске конкурентности. Примјена ниже стопе ПДВ-а и акциза у односу на окружење, водећи рачуна да оне буду у оквиру заданих стандарда ЕУ, резултира нижим цијенама добара и услуга, у првом реду деривата нафте, а потом и осталих добара (цигарета, алкохола, хране, хотелских и угоститељских услуга и др.) која се купују у транзиту и пограничном подручју. У ЕУ се од стране појединих чланица већ дуго примјењује слична пореска стратегија, популарно названа „танк туризам”, будући да су разлике у висини цијена деривата нафте постале примарни генератор раста потрошње нерезидената. Због постојања различитих стопа акциза у чланицама ЕУ међународне превозничке компаније, које у свом возном парку имају камионе са резервоарима

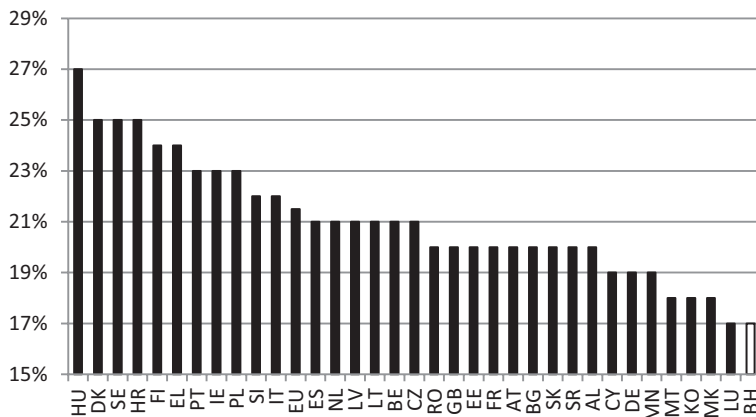
за гориво великог капацитета, остварују конкурентну предност танкајући гориво у чланицама гдје су акцизе на гориво (а тиме и малопродајне цијене) најниже. Истраживања превозничких асоцијација показују да водећи тзв. „микро-фискалну“ политику превозничке компаније остварују директне фискалне уштеде на трошковима горива<sup>5</sup>. Студија Европске централне банке указује на чињеницу да транзитне земље и земље са најнижим пореским оптерећењем деривата нафте у ЕУ, попут Словеније и Луксембурга<sup>6</sup>, због раста потрошње деривата и осталих добара и услуга од стране нерезидената у транзиту остварују додатне фискалне приходе, већу запосленост и раст економије (Mathä и др., 2014).

За остварење регионалне конкурентности БиХ потребно је сагледати ефикасност система ПДВ-а и нивоа опорезивања акциза у БиХ у свјетлу испуњености стандарда ЕУ.

Према истраживањима ефикасности система ПДВ-а у развијеним државама може се извести закључак да постоји значајан простор за побољшање, било редизајном ПДВ система (укидањем нулте и снижених стопа, редуцирањем ослобађања, повећањем прага за опорезивање) и/или побољшањем ефикасности наплате ПДВ-а (De Mooij и Keen, 2012). Истраживање пореске евазије у ЕУ потврдило је наведено стајалиште да већина чланица потенцијално може више повећати ефикасност ПДВ-а проширењем основе него побољшањем ефикасности наплате, али је и потребно побољшање рада пореских администрација и боље поштивање пореских прописа од стране обвезника (ЦАСЕ, 2016). Према анализама система ПДВ-а у БиХ може се закључити да је ефикаснији од система ПДВ-а у чланицама ЕУ (Антић, 2014б). Један од најважнијих разлога је јединствена стопа ПДВ-а, за разлику од система чланица са више стопа, укључујући и нулту стопу. Дискрепанца између наплаћених и потенцијалних прихода од ПДВ-а у БиХ углавном је резултат слабијег поштивања пореских прописа (*compliance gap*), а у далеко мањој мјери политике ПДВ-а (*policy gap*). Будући да су ослобађања у систему ПДВ-а у БиХ у цијелости усклађена са ЕУ, те да се примјењује јединствена стопа, једини простор за повећање *policy gap* остаје укидање поврата међународним пројектима, који *de facto* утјечу на ефикасност система ПДВ-а као нулта стопа ПДВ-а у унутрашњем промету.

<sup>5</sup> Извор: Т&Е (2011) и Т&Е(2015).

<sup>6</sup> Према истраживању ЕСВ транзитна и прекогранична потрошња нерезидената учествује са 10% у укупној крајњој потрошњи домаћинства у Луксембургу. Подаци показују да укупна потрошња деривата од стране нерезидената чини  $\frac{3}{4}$  потрошње деривата у Луксембургу. Извор: Mathä и др. (2014).



Графикон 1. Стопе ПДВ-а у Европи.

Извор: Европска комисија, 1/8/2016; ИБФД (2016)<sup>7</sup>

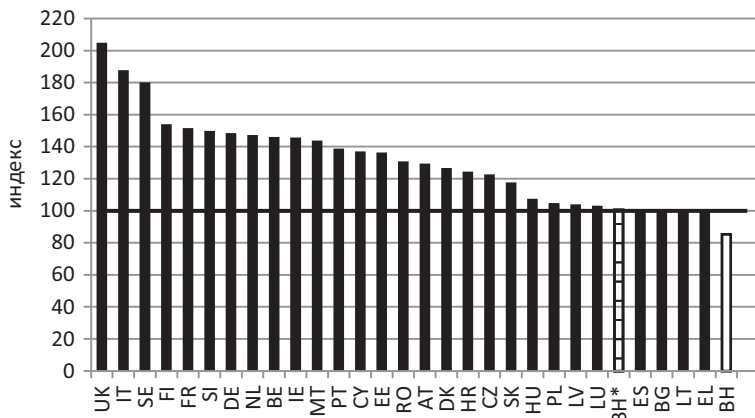
Упоредна анализа висине стандардне стопе ПДВ-а БиХ, чланица ЕУ и држава у окружењу показује да је стопа ПДВ-а у БиХ, уз Луксембург, најнижа у Европи, а у односу на просјечну стопу ЕУ нижа је за чак 4,5 п.п. Стопа ПДВ-а у БиХ је уједно и изнад минималне стандардне стопе коју прописује ЕУ (графикон 1). Опредјељење БиХ за јединствену стопу ПДВ-а у БиХ на линији је и са циљевима пореске стратегије ЕУ до 2020, те су у том погледу стандарди ЕУ испуњени.

Поређење стопа акцизе на деривате нафте (дизел, безоловни бензин) у БиХ са стопама у ЕУ и окружењу (графикони 2 и 3) показују да БиХ има најнижу стопу акциза<sup>8</sup>. Међутим, стопе акциза на деривате у БиХ су испод прописаних минималних стопа у ЕУ („ЕУ мин“).

<sup>7</sup> Скраћенице: АЛ-Албанија, АТ-Аустрија, БЕ-Белгија, БГ-Бугарска, БХ-Босна и Херцеговина, ЦЗ-Чешка, ЦУ-Кипар, ДЕ-Њемачка, ДК-Данска, ЕЕ-Естонија, ЕЛ-Грчка, ЕС-Шпанија, ФИ-Финска, ФР-Француска, ГБ-В.Британија, ХР-Хрватска, ХУ-Мађарска, ИЕ-Ирска, КО-Косово/УНМИК, ИТ-Италија ЛВ-Летонија, ЛТ-Литванија, ЛУ-Луксембург, МН-Црна Гора, МТ-Малта, МК-Македонија, НЛ-Холандија, ПЛ-Пољска, ПТ-Португалија, РО-Румунија, СЕ-Шведска, СИ-Словенија, СК-Словачка, СР-Србија.

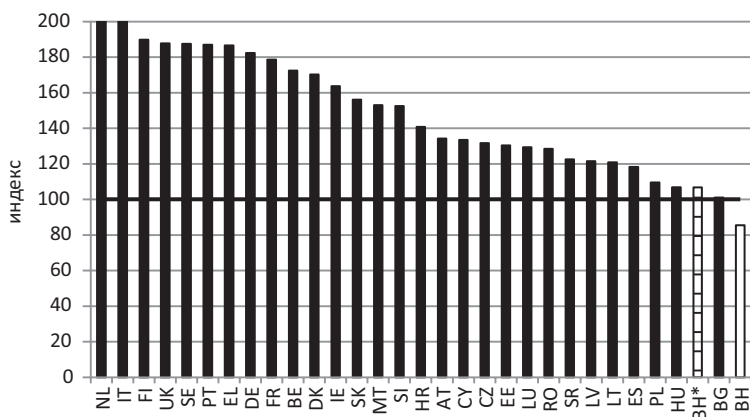
<sup>8</sup> Напомена: за потребе анализе стопа акцизе у БиХ представља збир законске стопе акцизе на дизел/безоловни бензин, путарине из цијене нафтних деривата у висини од 0,15 КМ/л и намјенске путарине за аутопутеве од 0,10 КМ/л.





Графикон 2. Акцизе на дизел (ЕУ мин = 100)

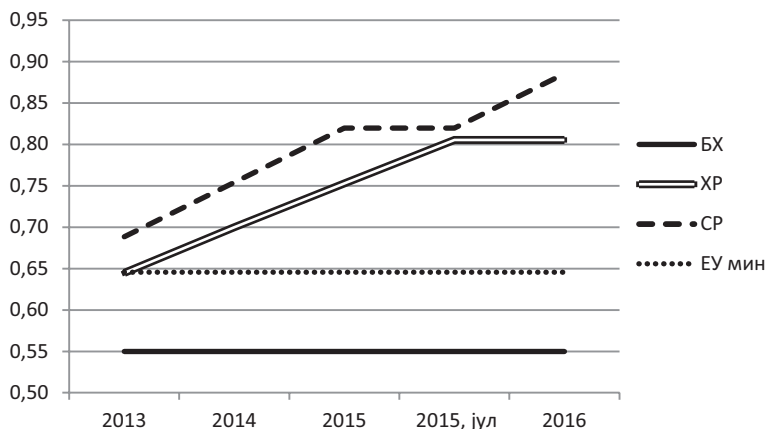
Извор: Европска комисија, 1/7/2016; израчун аутора.



Графикон 3. Акцизе на безоловни бензин (ЕУ мин = 100)

Извор: Европска комисија, 1/7/2016; израчун аутора.

За анализу регионалне пореске конкурентности БиХ значајно је поређење стопа акциза на деривате у БиХ са Хрватском, с којом има најдужу границу, те са Србијом која се налази у истој транзитној зони. Примјећује се да су стопе акциза на деривате у БиХ далеко ниже у односу на Хрватску и Србију, што, уз нижу стопу ПДВ-а, представља значајну фискалну компаративну предност у односу на сусједе. Стопе акциза на деривате у БиХ су константне од 1.9.2009. када је уведена намјенска путарина. На другој страни, Србија и Хрватска су, под притиском фискалне консолидације, континуирано повећавале стопе акциза, чак и преко минималних стопа које захтијева ЕУ (графикон 4).



Графикон 4. Акцизе на дизел, КМ/л

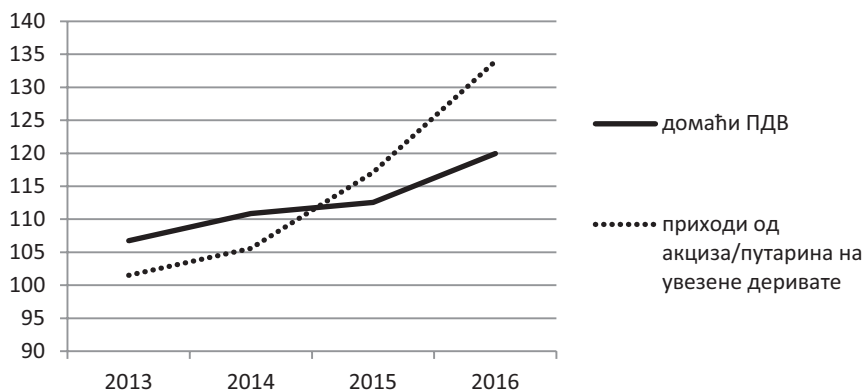
Извор: БиХ - Закон о акцизама у БиХ/Приједлог измена Закона о акцизама; ЕУ/ХР - Европска комисија, 1/8/2016; Србија – Закон о акцизама; израчун аутора

Уколико се узме у обзир и повећање стопе ПДВ-а код сусједних земаља (поготово Хрватске) политика индиректних пореза сусједа је индиректно побољшала конкурентну позицију деривата који се продају у БиХ. У посљедње двије године приходи од акциза и путарине на деривате у БиХ, те приходи од домаћег ПДВ-а, биљеже неубичајен растући тренд који значајно одступа од историјских трендова (графикон 5). У односу на 2014, приходи од акциза на увоз деривата у 2016. су повећани за 34%<sup>9</sup>. Пад цијена нафте на свјетском тржишту је засигурно подстакао раст потрошње деривата. Други фактор раста потрошње деривата је најављено повећање стопа акциза на деривате. У очекивању постизања договора ентитета дистрибутери деривата су гомилали залихе деривата, а може се претпоставити да су их слиједиле и домаће компаније, у чијим инпутима деривати имају већи удио. Међутим, не може се рећи да је очекивано повећање акциза било главни окидач за повећање набавки деривата, јер би поврати ПДВ-а из залиха произвели негативан ефекат на домаћи ПДВ-а. Подаци показују супротно, неубичајено висок раст домаћег ПДВ-а у посљедње двије године од 8,2%<sup>10</sup>. Исто тако, гомилање већих залиха у дужем раздобљу производи и трошкове и финансијски исцрпљује компаније. Ни спори раст економије у земљи и стагнација дохотка не могу у цијелости оправдати тако високо повећање потрошње деривата. Стога, могло би се закључити да је значајан фактор енормног раста потрошње деривата екстерна потрошња нерезидената, као

<sup>9</sup> Извор: УИО.

<sup>10</sup> Извор: УИО.

посљедица нижих цијена због нижег пореског оптерећења добара и услуга у БиХ у односу на земље окружења.



Графикон 5. Кретање опорезиве потрошње и прихода од акциза на увезене деривате у БиХ (2012=100). Извор: Управа за индиректно опорезивање (УИО); израчун аутора

С обзиром на интенције фискалних власти БиХ и обавезе које је БиХ писмом намјере преузела према ММФ-у (ИМФ, 2016) у 2017. се очекује повећање стопа акциза на деривате нафте од 0,15 КМ/л. Повећање акцизног оптерећења деривата нафте произвешће „домино ефекат” на економију БиХ. На микро нивоу очекује се да ће додатни порески терет бити у цијелости преваљен на купца, заједно са припадајућим ПДВ-ом, што би требало донијети повећање малопродајних цијена деривата. За разлику од ПДВ-а, који представља финансијску обавезу и није дио цијене коштања, акцизе улазе у основицу за обрачун ПДВ-а и оптерећују структуру цијене коштања добара и услуга у којој значајан удио чине трошкови енергената. Ланчано повећање цијена добара и услуга довешће до раста цијена на нивоу економије, те се може очекивати пад потрошње, поготово бензина код којег је забиљежена већа цјеновна еластичност него код потрошње дизела (Антић, 2016). На макро плану може се очекивати погоршање пословање компанија, успоравање раста економије и смањење животног стандарда грађана, а укупни негативни ефекти могу бити појачани уколико дође до консолидације свјетске производње нафте и раста цијена.

У погледу испуњености европских стандарда најављеним повећањем акциза на дизел БиХ ће премашити минималну стопу акцизе на дизел коју прописује ЕУ, а неколико чланица ће имати ниже стопе акциза од БиХ (графикон 2, БХ\*). Међутим, акцизно оптерећење бензина ће и након повећања бити испод минималне стопе акцизе у ЕУ, а БиХ ће се помјерити на претпоследње мјесто (графикон 3, БХ\*). У погледу регионалне пореске конкурент-

ности и након повећања акциза стопе акциза у БиХ ће бити испод стопа акциза у земљама у окружењу, мада ће цијене добара и услуга бити мање стимулативне за нерезиденте у транзиту или пограничним подручјима. Погоршање регионалне пореске конкурентне позиције може бити неутрализирано уколико се и земље у окружењу одлуче на повећање стопа акциза на деривате. На основу горње анализе може се закључити да, уколико се најављено повећање акциза на деривате оствари, будућа политика опорезивања деривата треба бити селективне природе, фокусирана само на деривате код којих нису достигнути стандарди ЕУ.

БиХ би требала водити селективну политику и у погледу акциза на цигарете и резани духан, не само због чињенице да акцизе на духан чине близу 16% прихода од индиректних пореза, већ и због утјецаја политике опорезивања земаља у окружењу на тржиште духанских прерађевина у БиХ и на наплату прихода од акциза и ПДВ-а. Према постојећој динамици повећања специфичне акцизе на цигарете, која је прописана Законом о акцизама, БиХ ће достићи минималну стопу ЕУ у 2019., што је само годину-двје након истека транзицијског периода који је одобрен новим чланицама које су приступиле ЕУ у 2004. години. С обзиром да БиХ још није ни кандидат за чланство, а имајући у виду да је одржавање постојећег темпа повећања акциза већ довело до пада прихода од акциза, озбиљних дисторзија на тржишту, јачања црног тржишта и нелегалне производње и продаје цигарета и духана (Антић, 2016б), постоји ургентна потреба за замрзавањем постојеће политике хармонизације акциза до стабилизације тржишта и опоравка економије БиХ. Сличну политику је потребно водити и код опорезивања пива, вина, алкохола, алкохолних и безалкохолних пића, с обзиром да значајан удио потрошње потјече из увоза из сусједних земаља. Значајно повећање акциза, које је најављено у сврху финансирања здравствених фондова, погоршало би регионалну пореску конкурентну позицију БиХ, те у великој мјери угрозило пословање домаће индустрије, дестабилизовало тржиште и наплату директних и индиректних пореза (ОМА, 2016).

#### 4. Конкурентност БХ компанија

У теоријском смислу ПДВ је неутралан порез који не оптерећује извозне цијене, а на домаћем тржишту осигурава равноправан положај и страним и домаћим обвезницима. Пореска конкуренција у сфери ПДВ-а настаје због примјене различитих начела опорезивања добара и услуга у међународној размјени. Неусклађеност правила опорезивања размјене добара и услуга између земаља доводи до појаве два глобална финансијска феномена – двоструког опорезивања и двоструког неопорезивања. С обзиром на глобалну

доминацију концепта ПДВ-а, пореска конкуренција у сфери опорезивања промета добара и услуга представља непожељну појаву која угрожава финансирање буџета, ефикасност алокације капитала и конкурентност компанија и држава на свјетском тржишту. Све донедавно основни хармонизирани оквир за опорезивање добара и услуга у ЕУ подразумијевао је примјену начела одредишта за опорезивање добара, док се начело поријекла примјењивало за опорезивање услуга. С друге стране, остале развијене земље свијета су примјењивале начело одредишта и за опорезивање услуга. У ситуацији када постоји колизија у примјени правила опорезивања услуга у међународној размјени експанзија услужног сектора у ЕУ и глобализација пословања, уз снажну подршку информатичких, електронских и телекомуникацијских услуга, довела је компаније из ЕУ у неравноправан положај у односу на главне конкуренте (САД, Јапан, брзо растуће економије и др.), како на тржишту ЕУ, тако и на свјетском тржишту. Неуједначен порески третман услуга подстицао је миграције сједишта компанија, шаљући погрешне сигнале инвеститорима о ефикасности алокације капитала. У оквиру ОЕCD постигнут је консензус да „опорезивање треба тежити да буде неутрално и праведно између свих облика трговине. Пословне одлуке требају бити мотивиране економским а не пореским околностима.” [прев. аут.] (ОЕCD, 2011). Неутралност ПДВ-а код опорезивања добара и услуга у међународној размјени осигурава се примјеном начела одредишта, које захтијева да се добра и услуге опорезују у држави гдје се дешава потрошња. Усклађивање правила опорезивања услуга у ЕУ са правилима ОЕCD започело је 2008, а имплементација реформе се одвијала у четири фазе до 2015. године. С обзиром да је Закон о ПДВ-у у БиХ донесен још 2005. године, промет услуга се опорезује према начелу поријекла. Одступање националног система ПДВ-а у односу на европске и свјетске стандарде производи негативне посљедице у фискалном и економском систему БиХ, које се одражавају у неконкурентности компанија из БиХ на европском и свјетском тржишту и губитку прихода од ПДВ-а приликом увоза услуга. Уколико компанија из ЕУ (гдје се услуге опорезују према начелу одредишта) пружа услуге у БиХ (гдје се исте услуге опорезују према начелу поријекла) услуга остаје неопорезована и у БиХ и у ЕУ. При томе, компаније из ЕУ имају повољнији положај на тржишту БиХ у односу на домаће компаније које за пружање истих услуга у БиХ морају обрачунати ПДВ-е. С друге стране, уколико компанија из БиХ пружа услуге у ЕУ јавља се двоструко опорезивање, јер компанија из БиХ треба да обрачуна ПДВ и у БиХ и у ЕУ. Двоструко опорезивање исте услуге слаби конкурентност домаћих компанија у ЕУ и на свјетском тржишту, са негативним импликацијама на макроекономски и социјални систем БиХ. Може се закључити да је измјена Закона о ПДВ-у

у сегменту опорезивања услуга ургентна потреба, не само због нужности хармонизације индиректног опорезивања са стандардима ЕУ, него и због осигурања равноправне конкуренције домаћим компанијама из услужног сектора и сузбијања законите евазије у наплати јавних прихода.

Посљедњих година ЕУ и чланице ОЕСД промовирају концепт правичног опорезивања у циљу остварења равноправне конкуренције на тржишту. Важан фактор нарушавања правичности у опорезивању представља пореска евазија. Компаније које избјегавају плаћање пореза или умањују пореску обавезу остварују повољнији положај на тржишту у односу на регуларне компаније. Осим тога, будући да пореске утаје сужавају пореску основицу, регуларне компаније су оптерећене више него што би било потребно уколико би сви економски субјекти плаћали порезе. У циљу сузбијања пореске евазије у подручју ПДВ-а чланице ЕУ су увеле механизам „обрнутог терећења”. Механизам, који подразумијева пренос обавезе за ПДВ-е са продавца добара и услуга на купца, показао се ефикасним у у специфичним секторима, које одликују трансакције промета добара и услуга између мноштва физичких лица, који нису обвезници ПДВ-а, и купаца – обвезника ПДВ-а. У почетку се механизам примјењивао по одобрењу Вијећа ЕУ као дерогација Шесте ПДВ директиве<sup>11</sup>, да би због ефикасности у сузбијању пореске евазије био уграђен као опција у редизајнирану Директиву Вијећа 2006/112/ЕС<sup>12</sup>, са проширеним опсегом примјене у сектору прикупљања отпада, шкарта и других материјала за рециклирање, те за испоруке добара у поступцима судских продаја. Појавом нових облика ПДВ превара, поготово након скока цијена злата на берзама, од 2013. опсег примјене механизма је, између осталог, проширен и на откуп житарица и индустријског биља, те на промет сирових и полуобрађених метала, укључујући и племенитих метала. У Закону о ПДВ у БиХ механизам се примјењује само у сектору грађевинарства. Међутим, пореске преваре које угрожавају наплату прихода у ЕУ прелијевају се и у БиХ због неусклађености правила опорезивања. Због повољног пореског режима БиХ се суочила са експанзијом откупа злата, а стране компаније које прикупљају отпад селе пословање у БиХ. Користећи неусклађеност правила опорезивања са ЕУ стандардима откупљивачи отпада и злата у БиХ не плаћају ПДВ ни у моменту откупа нити приликом извоза, а при томе остварују право на поврат ПДВ-а из набавки. Осим тога, приходи су угрожени и у поступцима судских продаја добара фирми у стечају или ликвидацији. Повољни порески третман неких дјелатности у

<sup>11</sup> Sixth Council Directive of 17 May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment - 77/388/EEC.

<sup>12</sup> Council Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, OJ L 347, 11.12.2006.

основи подрива неутралност ПДВ-а и ефикасност алокације капитала, нарушавајући конкуренцију и интегритет тржишта. Може се закључити да би било потребно, у интересу очувања тржишта и јавних прихода, да се опсет примјене механизма „обрнутог терећања” у БиХ прошири у складу са опцијама које омогућава ЕУ.

Неутралности опорезивања ПДВ-ом подразумијева да (и) пословни субјекти не смију у коначници сносити ПДВ, те (и) да пословни субјекти који се баве сличним пословањем треба да буду у сличној мјери опорезовани (ОЕСД, 2001). Друго правило одговара начелу хоризонталне правичности опорезивања које заговара финансијска теорија. ПДВ као финансијска обавеза или потраживање (поврат) представља значајан инструмент финансијског менаџмента у компанијама, а тиме и фактор одржавања ликвидности. Иако би систем ПДВ-а у основи требао бити неутралан у односу на економску позицију обвезника држава, дерогирањем основног концепта ПДВ-а код признавања права на одбитак улазног пореза, обрачуна и наплате ПДВ-а, може се значајно нарушити неутралност ПДВ-а. Подручје у којем држава најчешће интервенира јесте обрачун и плаћање ПДВ-а на увоз. Начелно, с обзиром на теоретски концепт ПДВ-а, разлика између третмана увоза и осталих фаза прометног ланца не би смјело бити, јер увоз представља само једну од фаза прометног циклуса, чији се порески третман не би требао разликовати од пореског третмана осталих фаза прометног циклуса. Међутим, уобичајена пракса држава је да прописују обавезу плаћања ПДВ-а приликом увоза или у релативно кратким роковима након увоза, те да одбитак улазног ПДВ-а условљавају плаћањем при увозу. Увозници добара и инвеститори, који увозе постројења и опрему, стављају се у неповољнију финансијску позицију у односу на остале обвезнике, јер морају прибавити финансијска средства за плаћање ПДВ-а, и то знатно раније него што би требали с обзиром на рокове подношења пријава ПДВ-а. Уколико финансијска средства за плаћање ПДВ-а прибављају из позајмица расходи камата умањују текућу добит. Исто тако, уколико се обавезе измирују из властите акумулације јављају се опортунитетни трошкови, у виду изгубљених прихода од камате на средства која су се могла пласирати.

Према опцијама које омогућава Директива 2006/112/ЕЦ чланице имају могућност одабира система обрачуна и плаћања ПДВ-а на увоз. Омогућено је плаћање ПДВ-а у моменту увоза, одложено плаћање ПДВ-а и одложени обрачун ПДВ-а путем ПДВ пријаве. Систем одложеног обрачуна ПДВ-а на увоз подразумијева да се ПДВ плаћа и одбија истовремено путем ПДВ пријаве обвезника. Примјеном наведеног система компаније-увозници могу у великој мјери да релаксирају своју финансијску позицију и да остваре не само финансијске уштеде на трошковима финансирања ПДВ-а, већ и одре-

ђене користи од пласирања готовине коју су морали ангажирати за акон- тативно плаћање ПДВ-а. Чланице су почеле примјењивати систем одложе- ног плаћања ПДВ-а тек појавом глобалне економске кризе, као антикризну мјеру за одржавање ликвидности компанија (Fedchyshyn, 2014). Експанзији његове примјене у чланицама ЕУ су допринијеле и пресуде Европског суда правде (Суд) који је праксу чланица ЕУ да условљавају одбитак улазног ПДВ-а на увоз претходним плаћањем прогласио некомпатибилном правној стечевини ЕУ у подручју опорезивања<sup>13</sup>. Обим нарушавања неутралности система ПДВ-а приликом увоза, на које је указао Суд, зависи о значају уво- за за економију. БиХ, као мала и отворена економија, са слабо развијеном привредом, у великој мјери је окренута увозу. С обзиром да ПДВ на увоз у структури бруто ПДВ-а у БиХ учествује са 60%<sup>14</sup> нарушавања неутралности ПДВ-а у случају увозника и инвеститора је већих размјера, те би имплемен- тација одложеног обрачуна ПДВ-а произвела велике ефекте на ликвидност компанија. Треба имати у виду да би буџети претрпјели иницијални шок у моменту имплементације мјере, али након тога би се испојили не само директни ефекти, у виду мањих поврата и већих уплата домаћег ПДВ-а, већ и индиректни ефекти, због побољшања ликвидности компанија и еко- номског система у цјелини. Пројекције прихода од индиректних пореза би добиле на квалитети, јер би ослабио утјецај унапријед плаћеног ПДВ-а на увоз на бруто наплату и високих износа поврата на нето наплату ПДВ-а. Према спроведеним анализама битан фактор ефикасности администрира- ња система одложеног обрачуна ПДВ-а представља и повезаност царинске и пореске администрације (Copenhagen Economics i Deloitte, 2011). Имајући у виду модел администрирања индиректним порезима у БиХ могло би се закључити да би примјена система одложеног обрачуна у БиХ, због синер- гијских ефеката дјеловања царинске и ПДВ администрације у оквиру исте институције, могла бити ефикаснија са стајалишта спречавања превара него у већини чланица ЕУ.

## 5. Подршка малим и средњим предузећима

Групација малих и средњих предузећа у свим савременим државама пред- ставља један од најважнијих кохезионих фактора националне економије који доприноси смањењу локалних и регионалних диспаритета и повећа- њу запослености у тржишним нишама које нису профитабилне за велике компаније. Емпиријске студије о трошковима поштивања прописа из сфе-

<sup>13</sup> Вид. предмете С 414/10, *Veleclair SA v Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat*, 29.03.2012. и С 79/12, *SC Mara IPR SRL v. Directia Generala a Finantelor Publice Sibiu, Directia Judeteana pentru Accize si Operatiuni Vamale Sibiu*, 21.02.2013.

<sup>14</sup> Податак за 2016. годину. Извор: УИО.



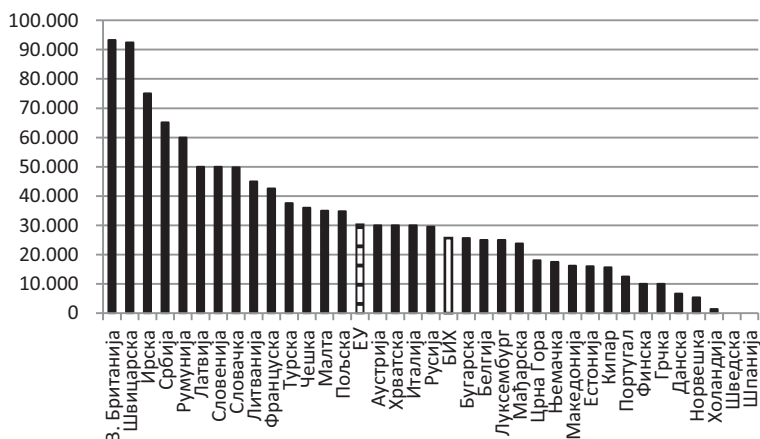
ре ПДВ-а показују да мала и средња предузећа администрирање ПДВ-ом сматрају једнако комплексним као и администрирање пореза на доходак. Поред тога, у великој мјери је изражена регресивност трошкова поштивања ПДВ прописа, јер је омјер трошкова у вези ПДВ-а у односу на остварене приходе, због њиховог фиксног карактера, далеко већи за мала и средња предузећа него за велике компаније (ИФЦ, 2007). Високи трошкови поштивања пореских прописа у земљама у развоју представља мотив за миграције малих обвезника у сиву економију. Држава, водећи се примарно циљем прикупљања достатних јавних прихода, треба да донесе мјере пореске политике којима ће мала и средња предузећа вратити у регуларне токове економије. Ширење пореске основице, међутим, не може се базирати на елементима присиле пореских власти већ на тзв. фискалном друштвеном уговору, који у фокус активности фискалних власти ставља обвезника (Карл, 2007). Један од елемената таквог уговора треба бити и креирање посебних мјера пореске политике за мала и средња предузећа. Препознајући специфичности опорезивања малих и средњих предузећа ЕУ је развила концепт, који подразумева да се приликом израде нових пореских прописа или измјене постојећих прво размишља о импликацијама на мала и средња предузећа (ЕС, 2008). За креирање ПДВ система који би одговарао потребама и могућностима малог обвезника и који би омогућио потицаје за побољшање економског и финансијског положаја обвезника савремене државе примјењују микс схема опорезивања. Неке од схема захтијевају измјену политике опорезивања и системске интервенције у закону, а друге се односе на оперативне мјере у подручју обрачуна, наплате, подношења пријава, комуницирања и др.

### 5.1. Праг за ПДВ

Праг за регистрацију, поред стопе и основице, представља трећи важан фактор дизајна ПДВ система и вођења политике ПДВ-а. Приликом одређивања висине прага за регистрацију потребно је имати у виду чињеницу да мали обвезници врло мало доприносе приходима, а да администрирање великог броја малих обвезника оптерећује пореске управе и скреће фокус контролних активности са великих обвезника. Keen и Mintz (2004) проблем утврђивања оптималног прага за регистрацију виде као резултат балансирања (*trade-off*) три ефекта. Раст прага смањује трошкове администрирања пореске управе, али и истодобно доводи и до смањења прихода од ПДВ-а и јачања пореске дискриминације унутар пореског система, што погађа фирме које су у систему ПДВ-а и оне које су изван њега. Неке фирме које остану изван обавезе регистрације за ПДВ-е могу остварити конкурентну предност у односу на фирме које су обвезници. С друге стране, пословањем

изван система ПДВ-а улазни ПДВ из набавки оптерећује трошкове и добит малих и средњих предузећа. Пренизак праг би представљао оптерећење за рад пореске администрације, која би ресурсе, умјесто фокусирања на велике обвезнике, расипала на мноштво малих обвезника. Већи број обвезника повећава и ризик од превара. Превисок праг би дјеловао дестимулирајуће за обвезнике с обзиром на негативан утицај каскадног ПДВ-а, који оптерећује цијену коштања предузећа која су испод прага регистрације. Коначно, што је виши праг за регистрацију то је више нарушена неутралност опорезивања ПДВ-ом.

Праг за регистрацију није обавезан елемент дизајна система ПДВ-а. Према правном оквиру ЕУ праг за регистрацију је облик посебних и поједностављених процедура за мале фирме. Директивом није прописана минимална висина прага, већ се у поступку приступања ЕУ на бази специфичних националних околности одређује за сваку нову чланицу. Праг за регистрацију у БиХ у висини од 50,000 КМ прописан је 2005. године. По висини прага за регистрацију за ПДВ БиХ се може убројити у земље са релативно ниским прагом (ОЕСД, 2016)<sup>15</sup>. У односу на чланице ЕУ, праг за регистрацију обвезника у БиХ је испод аритметичког просјека ЕУ, али и значајно испод неких земаља у окружењу (графикон 6).



Графикон 6. Праг за регистрацију за ПДВ-е у Европи, 2016 (у EUR)  
Извор: Аннацондија (2016).

<sup>15</sup> ОЕСД изражава висину прага за регистрацију за ПДВ у америчким доларима (УСД). Раст курса долара је довео до тога да је праг за регистрацију за ПДВ у БиХ испод 60% аритметичког просјека чланица ОЕСД које имају праг. Извор: ОЕСД, 2016.

Увођењем ПДВ-а у БиХ обухваћен је велики број малих фирми које су пословале изван система пореза на промет<sup>16</sup>, а протеклих број обвезника је константно растао<sup>17</sup>. Велики број обвезника је и резултат добровољне регистрације малих фирми коју омогућава Закон о ПДВ-у. Коначно, повећање броја обвезника у посљедњих десет година од увођења ПДВ-а је логична посљедица раста цијена у периоду имплементације ПДВ-а на висину промета малих фирми. Реална вриједност прага за регистрацију је данас за 20% мања у односу на 2005., када се вршила иницијална регистрација за ПДВ-е. Ипак, и поред раста броја обвезника опсег сиве економије у БиХ је и даље висок. Према посљедњим опсежнијим истраживањима удио сиве економије у БиХ је процијењен на 26,5% БДП (Томаш, 2010). Један од начина да се фирме из сиве економије укључе у регуларне токове је снижавање прага за регистрацију. Међутим, десет чланица<sup>18</sup> ЕУ-27 је, у циљу релаксирања финансијске позиције малих фирми и фокусирања пореских администрација на велике преваре, повећало праг за регистрацију, док је Хрватска то учинила непосредно прије приступања ЕУ сходно препорукама Европске комисије<sup>19</sup>. Ерозија реалне основице током посљедњих десет година један је од разлога за поновно разматрање адекватности прага за регистрацију у БиХ. С обзиром на чињеницу да половина обвезника у систему ПДВ-а има промет испод или незнатно изнад прага за регистрацију фискалне власти у БиХ би требале размотрити повећање прага најмање у мјери да се одржи реална вриједност прага из 2005. године. На тај начин би се омогућило искључивање из система ПДВ-а дијела малих фирми којима не погодује пословање у систему ПДВ-а, а ефекти искључивања у смислу губитка прихода би били незнатни.

## 5.2. Мјере у подручју администрација ПДВ-ом

Истраживања су показала значај администрација ПДВ-ом за мала и средња предузећа у сегменту подношења пријава (PriceWaterHouseCoopers, 2003). У недостатку јединствених правила за подношење пријава у ЕУ чла-

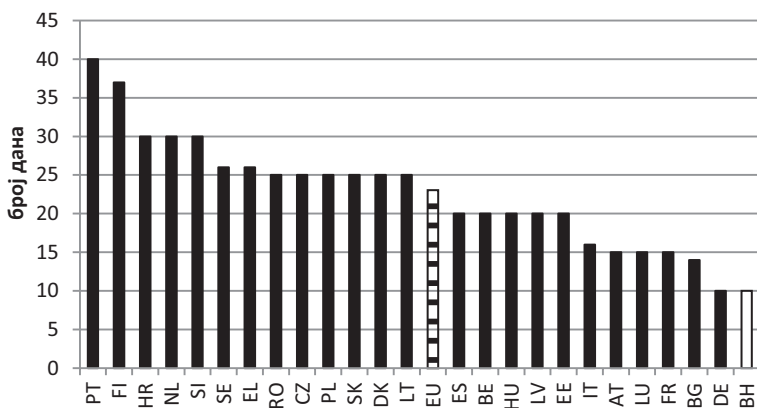
<sup>16</sup> Према процјенама ММФ и ЕУ очекивало се максимално 20.000 обвезника, а приликом иницијалне регистрације регистрирано је око 36.000 обвезника. Извор: УИО.

<sup>17</sup> Према стању на дан 30.11.2016. активну регистрацију имало је око 48.900 обвезника. Извор: УИО.

<sup>18</sup> Повећање прага за више од ЕУР 20,000 су имале Латвија, Белгија, Словенија, Пољска и Румунија, умјереније повећање (ЕУР 10,000 – ЕУР 20,000) Луксембург и Литванија, а испод ЕУР 20,000 Финска, Француска и Мађарска. Извор: *International VAT Monitor*, издања 2009-2016. ИБФД: Амстердам.

<sup>19</sup> Посљедњи захтјев Вијећу ЕУ за повећање прага који је упућен од стране Луксембурга односи се на повећање прага са ЕУР 25,000 на ЕУР 30,000. Извор: IBFD, *Tax News Service*, 6 January 2017.

нице су се определијиле за диференциран приступ, који се огледа у различитим роковима подношења пријава и плаћања ПДВ-а. Дужина пореског раздобља и рокови пријава ПДВ-а, поред финансијске, имају и економску димензију, те су се чланице одлучиле да примијене посебне поступке и правила за одређене групације обвезника (велике компаније, извознике, увознике, сезонске фирме, мале фирме). Узимајући у обзир дужину пореског раздобља и рокове подношења ПДВ-е пријава у чланицама ЕУ може се у случају БиХ извести закључак да БиХ са мјесечним пореским раздобљем и роком подношења од 10 дана након истека пореског раздобља има један од најригорознијих рокова. Таква политика компаније које послују у БиХ ставља у тежу финансијску позицију у односу на компаније у другим земљама (графикон 7).



Графикон 7. Рокови за мјесечне пријаве

Извор: Ernst&Young, The 2016 worldwide VAT,GST and sales tax guide

Међутим, рокови подношења пријава се морају проматрати шире, не само са аспекта плаћања обвезе за ПДВ-е, него и са аспекта поврата ПДВ-а обвезницима. Дужа пореска раздобља и дужи рокови подношења ПДВ пријава неминовно у неповољнији положај ставља све обвезнике који имају право на поврат ПДВ-а. Држава у таквој ситуацији само профитира, будући да се финансирање ПДВ-а у износу већем од обавеза може третирати као бескаматно кредитирање од стране привреде, док се привреда, чекајући на рокове исплате поврата, мора задуживати да би измирила друге обвезе из пословања. Продужавање пореских раздобља и рокова подношења пријава може само успорити економску активност и експанзију компанија, успорити извоз и инвестиције, што производи негативне посљедице и по макроекономски систем.

Супротно горе наведеном, дужа пореска раздобља од пола године или годину дана погодују малим фирмама, у првом реду због нижих административних трошкова у вези вођења ПДВ евиденција и подношења пријава. Анализа трошкова малих обвезника у Аустралији показала је да мали обвезници могу остварити значајне уштеде на основу смањења фреквентности подношења пријава ПДВ-а (Fernandez i Oats, 1998). Процијењено је да се подношењем годишње пријаве ПДВ-а, остваре уштеде на трошковима администрирања и расходима камата (у виду камата на позајмице за плаћање пореза или у виду изгубљене камате на пласмане средстава која се користе за плаћање пореза) у висини од 5% прихода од ПДВ-а, а подношењем кварталне пријаве 1,25%. Додатни стимуланс смањењу трошкова администрирања ПДВ-ом у овом подручју представља увођење електронских ПДВ пријава. Имајући у виду чињеницу да мале фирме минимално доприносе наплати прихода од ПДВ-а у БИХ увођење кварталног пореског раздобља у првом кораку, а касније и полугодишњег раздобља, не би значајно переметило динамику наплате прихода и финансирање буџета влада, а малим обвезницима би донијело значајне уштеде на трошковима поштивања прописа.

Неке земље уводе и друге посебне схеме плаћања ПДВ-а поступке за мале фирме. В. Британија је увела схему аконтативног плаћања ПДВ-а, која подразумијева да обвезник током године мјесечно или квартално уплаћује аконтативни ПДВ на темељу процијењеног промета, а потом два мјесеца након истека фискалне године подноси годишњу пријаву и уплаћује разлику ПДВ-а. За разлику од Британије гдје је улазак у схему остављен обвезнику у Ирској пореска управа има дискреционо право да одобри малом обвезнику укључивање у схему.

Посљедњих година велики број чланица је увео схему готовинског рачуноводства за обрачун ПДВ-а с циљем да се помогне малим и средњим предузећима која се сусрећу са проблемом одржавања ликвидности због плаћања обвеза по основу ПДВ-а прије наплате потраживања од купаца. Основна предност примјене схеме готовинског рачуноводства је у томе да плаћањем ПДВ-а у моменту наплате потраживања од купца мали обвезник не мора ангажирати властита средства за плаћање ПДВ обвезе или плаћати расходе камата на позајмице из којих би измирио порез. Уштеде на расходима или евентуални приходи од ангажирања властитих средстава у друге сврхе позитивно утјечу на трошкове и добит малог обвезника, са свим позитивним импликацијама које ниже продајне цијене могу имати на економску позицију обвезника на тржишту. Међутим, схема подразумијева и да се улазни ПДВ из набавки може одбити тек након плаћања фактуре добављачима. Да ли ће мала фирма остварити погодности примјеном схеме гото-

винског рачуноводства овиси о динамици плаћања обвеза према добављачима и ликвидности купаца. Обвезник који послује са ликвидним купцима и готовином неће имати интереса да напушта стандардни начин обрачуна ПДВ-а, поготово ако је у позицији да може одлагати плаћање обавеза добављачима. С друге стране, постоји и опасност од нарушавања стандардног концепта ПДВ-а, угрожавања позиције осталих обвезника у прометном ланцу, релативизирања фактуре као вриједносног документа потребног за остварење права на одбитак, а може доћи и до губитка прихода у случају ненаплативости потраживања од купаца. Имајући у виду све предности и недостатке потребан је селективан приступ, који би подразумијевао опциону примјену схеме у ограниченом обиму<sup>20</sup> у секторима чија је ликвидност угрожена примјеном стандардног начина обрачуна и плаћања ПДВ-а.

## 6. Закључак

За разлику од већине земаља приликом конципирања и имплементације пореских реформи у БиХ потребно је уважити сложену фискалну архитектуру. Подјела надлежности за директне и индиректне порезе у БиХ између различитих нивоа власти онемогућава спровођење свеобухватних пореских реформи, те су могуће само парцијалне интервенције у појединим сегментима пореског система. Интензивирањем процеса европских интеграција у фокус активности фискалних власти су стављени захтјеви за преузимање стандарда ЕУ из сфере индиректних пореза. У раду су идентифицирана три подручја политике индиректних пореза у БиХ чија измјена би допринијела испуњавању обавеза у процесу европских интеграција и уједно омогућила раст економије у БиХ. Политика стопа ПДВ-а и акциза представља најосјетљивије питање испуњавања стандарда. Како би одржала постојећу регионалну конкурентност БиХ би требала повећавати акцизе на деривате нафте само до висине минималних стопа ЕУ, успорити темпо раста пореског оптерећења акциза на цигарете и задржати постојећу стопу ПДВ-а. Други сет мјера се односи на преузимање нових правила опорезивања услуга у ЕУ и поступака администрирања ПДВ-а, који могу допринијети побољшању ликвидности и конкурентности домаћих компанија, поготово из услужног сектора. Треће подручје за интервенције у политици индиректних пореза односи се на положај малих и средњих предузећа. БиХ би требала размо-

<sup>20</sup> У неким чланицама ЕУ схема се ограничава на малопродају, пољопривреду, професионалне дјелатности и испоруку зграда и грађевинских услуга. Избор дјелатности не представља изненађење с обзиром да се ради о посљедњој карики у прометном ланцу у којој се продаја врши углавном крајњем потрошачу. На тај начин се избјегава проблем посебног регулирања стјецања права купца малог обвезника на одбитак ПДВ-а. Извор: Annacondia i van der Corput (2013).

трети повећање прага за регистрацију за ПДВ-а, најмање до нивоа којим би се сачувала реална вриједност прага, како би омогућила искључивање малим фирмама које немају интереса да буду у систему ПДВ-а. Исто тако, постоје различите мјере у сегменту администрирања ПДВ-а којим би се значајно побољшао финансијски положај малих и средњих предузећа. Без обзира на избор мјера за које се фискалне власти одлуче у циљу побољшања економског и финансијског положаја малих фирми, имајући у виду хетерогеност малих и средњих предузећа, најважније је да мјере не буду обавезне, већ да се понуде као опција одређеним секторима.

## Литература

- Annacondia, F. (2016). VAT Registration Thresholds in Europe. *International VAT Monitor*, (27)6, 432-434.
- Annacondia, F. i Corput, van der W. (2013). Amendments to the VAT Systems of the EU Member States on 1 January 2013 (2). *International VAT Monitor*, (24)1, 8-11.
- Antić, D. (2013). Multi-level fiscal system in Bosnia and Herzegovina: evolution and coping with economic crisis. *Financial Theory and Practice*, 37(3), 279-310.
- Антић, Д. (2014). Могући правци редефинисања пореске политике у БиХ и РС. *ФИНРАР* 15(9), 10-16 .
- Antić, D. (2014b). Efficiency of a single-rate and broad-based VAT system: the case of Bosnia and Herzegovina. *Financial Theory and Practice*, 38 (3), 303-335.
- Антић, Д. (2016). Анализа измјена политике акциза у свјетлу трендова на тржишту деривата у БиХ. *Финансини*, 7(3), 21-28.
- Антић, Д. (2016б). Ефекти нове политике опорезивања духанских прерађевина 2014-2016. *Рачуноводство и пословне Финансије*, 40(10), 50-56.
- Антић, Д. (2016ц). *Пореске структуре унитарних и федералних држава – аналитички истраживачки истраживању пореских система*. Сарајево: Ревизор.
- CASE. (2016). Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report.
- Copenhagen Economics & Deloitte. (2011). Information on the import VAT collection in the Member States.
- EC. (2008). High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, Opinion of the 2006/112/EC (VAT Directive).
- Ernst&Young. (2016). The 2016 worldwide VAT,GST and sales tax guide.
- Fedchyshyn, Y. (2014). Postponed Accounting in the European Union. *International VAT Monitor* 25(1).
- Fernandez, P. i Oats, L. (1998). GST and Small Business, Working Paper Series . Perth: School of Business Law.
- IFC. (2007). Designing a Tax System for Micro and Small Businesses: Guide for Practitioners. The World Bank Group.

- IFS. (2010). *Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design*. London: Institute for Fiscal Studies.
- IFS. (2010b). *Mirrlees Review: Reforming the tax system for the 21<sup>st</sup> century – Tax by Design*. London: Institute for Fiscal Studies.
- IMF. (2016). *Bosnia and Herzegovina, Request for Extended Arrangement under the Extended Fund Facility – Press Release; Staff Report and Statement by the Executive Director for Bosnia and Herzegovina*. IMF Country Report No. 16/29.
- Karl, T.L. (2007). *Ensuring Fairness: The Case for a Transparent Fiscal Social Contract*, in Humphreys, M., Sachs, J.D., Stiglitz, J.E., eds. (2007). *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.
- Keen, M. i Mintz, J. (2004). *The optimal threshold for a value-added tax*. *Journal of Public Economics*, 88(2004), 559-576.
- Mathé, M., Nicodème, G., i Ruà, S. (2015). *Tax Shifts*. *Taxation Papers* N. 59. European Commission.
- Mathä, T.Y, Porpiglia, P. i Ziegelmeier, M. (2014). *Crossborder Commuting and Consuming - An empirical Investigation*. Working Paper Series 1661 / March 2014. European Central Bank.
- De Mooij, R.A. i Keen, M. (2012). *Fiscal Devaluation and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times*; WP/12/85. Washington: International Monetary Fund.
- OECD. (2001). *Consumption Taxation of Cross-border Services and intangible Property in the Context of E-commerce*.
- OECD. (2011). *International VAT/GST Guidelines on Neutrality*, approved by the Committee on Fiscal Affairs on 28 June 2011.
- OECD. (2016). *Consumption Tax Trend 2016: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*. OECD Publishing.
- OMA. (2016). *Ревидиране пројекције прихода од индиректних пореза за период 2016-2019*. ОМА билтен бр. 136/137, новембар/децембар 2016. Одјељење за маркокономску анализу Управног одбора УИО. [http://www.oma.uino.gov.ba/bilteni/Oma\\_Bilten\\_bos\\_136\\_137.pdf](http://www.oma.uino.gov.ba/bilteni/Oma_Bilten_bos_136_137.pdf).
- PriceWaterHouseCoopers. (2003). *Study on the simplification and modernisation of VAT obligations, Final Report*.
- Томаш, Р. (2010). *Криза и сива економија у Босни и Херцеговини*. Сарајево: Friedrich Ebert Stiftung.
- T&E. (2011). *Fuelling oil demand - What happened to fuel taxation in Europe?* Brussels: European Federation for Transport and Environment.
- T&E. (2015). *Europe's tax deals for diesel*. Brussels.