

NEWSLETTER



Institut za javne financije, 10000 Zagreb, Katančićeva 5, Hrvatska

p.p. 320; tel: (385 1) 48 19 363; fax: 48 19 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

Broj 2, rujan 1999.

mr. Marina Kesner-Škreb

Deset razloga u korist jedinstvene stope poreza na dodanu vrijednost*

Od početka primjene poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) u Hrvatskoj prošle su gotovo dvije godine. No ni nakon tog vremena nisu prestale polemike o tom novom poreznom obliku, dapače u posljednje su se vrijeme samo pojačale. Brojne su bile kritike tog novog poreza, no njihova bi analiza svakako pokazala da se najveći broj zamjerki uglavnom odnosi na primjenu jedinstvene porezne stope. Neki porezni stručnjaci, političari, mediji i građani smatraju kako je sustav PDV-a s jednom stopom regresivan, tj. kako on relativno više opterećuje siromašne koji veći dio svojeg dohotka troše, a manji štede. Kao lijek za ublažavanje regresivnog djelovanja PDV-a gotovo se uvijek predlaže uvođenje većeg broja stopa (barem dvije) ili čak uvođenje nulte stope za osnovne životne potrepeštine. Osim toga javljaju se i predstavnici nekih gospodarskih grana (osobito turizma) smatrajući kako je njihov opstanak ugrožen primjenom jedne visoke stope PDV-a, te traže uvođenje niže stope.

U pozadini tih kritika nekoliko je ključnih pitanja: Je li jednostopni PDV zaista regresivan? Treba li njegovu regresivnost ispravljati uvođenjem više stopa? Ugrožava li PDV opstanak i rast nekih gospodarskih grana? U deset teza pokušat ćemo odgovoriti na ta pitanja.

1. Pojam regresivnosti teško je jednoznačno definirati. On je upitan jer nije svejedno u odnosu prema kojoj se osnovici promatra - dohotku ili potrošnji, te na koji se rok promatranje odnosi. PDV koji obuhvaća većinu proizvoda i usluga i koji se ubire jednom stopom, prema definiciji ima proporcionalni učinak kada se on mjeri s obzirom na potrošnju i regresivni učinak kada se mjeri prema dohotku. Razlog tome je činjenica da se štednja kao dio dohotka povećava kada dohodak raste. Prema tome, kada se govori o progresivnosti, treba navesti s obzirom na koju se osnovicu ona promatra, na potrošnju ili dohodak.

Poimanje regresivnosti mijenja se i onda kada se ona promatra na dugi rok. Tada i opterećenje dohotka PDV-om može postati proporcionalno. Porezima na potrošnju (u koje se ubraja i PDV), kako im i sam naziv kaže, oporezuje se potrošnja, a ne štednja. Kako je štednja samo odgođena potrošnja, ona će u času kada se pretvori u potrošnju podleći PDV-u. Tako bogati, iako više štede, u konačnici nisu oslobođeni PDV-a. Oni ga ipak plaćaju u trenutku kada svoju štednju pretvore u potrošnju. Takvo dinamičko gledanje, nasuprot statičkome kojim se uspoređuje samo kućni proračun bogatoga i siromašnoga građanina u jednoj godini, bitno mijenja i pojam regresivnosti. Kada se

* Detaljnije o porezu na dodatnu vrijednost vidjeti u znanstvenom projektu "Analiza fiskalnog sustava Republike Hrvatske pri uvođenju poreza na dodatnu vrijednost" koji je objavljen u časopisu "Financijska praksa" god. XX, br. 2, kolovoz 1996.

dohodak promatra kao dohodak ostvaren tijekom cijeloga životnog vijeka, tada je, uz pretpostavku da se do kraja života cijeli dohodak potroši, a uštedevina se ne prenosi na potomstvo, on jednak potrošnji. Pritom je udio PDV-a u dohotku proporcionalan jer PDV jednako zahvaća sve izdatke na potrošnju. I bogataš i siromah tada su jednako opterećeni PDV-om. Dakle, ako se dohodak promatra u cijelom životnom tijeku, a ne samo kao godišnji dohodak, tada koncept regresivnosti postaje upitan. PDV u takvim uvjetima proporcionalno opterećuje dohodak koji pojedinac stječe tijekom cijeloga života.

Bez obzira na navedeno relativiziranje pojma regresivnosti, ipak valja priznati kako je uvriježeno da se pojam regresivnosti veže za godišnji dohodak, pa je tada točno da PDV s jednom stopom više opterećuje siromašne. U njihovu dohotku potrošnja ima mnogo veći udio negoli u dohotku bogatih. Nasuprot tome štednja u siromašnih građana u pravilu je vrlo malena. No prijedloge da se ta regresivnost ublaži uvođenjem sustava PDV-a s više stopa treba svakako odbaciti. Naime, sustav PDV-a s više stopa ima velik broj mana.

2. U Hrvatskoj se ne mogu egzaktno odrediti razmjeri regresivnosti. Uvođenjem PDV-a po jednoj stopi od 22% kao zamjene za porez na promet od pet stopa u kojemu je opća stopa iznosila 26,5% (15% plus 10% poreza na promet usluga u trgovini na malo) svakako je nastao pomak relativnih cijena. Koliki je bio konačni utjecaj takvih pomaka relativnih cijena na različite kategorije stanovništva, zasada je teško jednoznačno odrediti. Prava istraživanja o raspodjeli dohotka i visini poreznog tereta po skupinama stanovnika u Hrvatskoj još uvijek ne postoje, pa se ni razmjeri regresivnosti PDV-a ne mogu u potpunosti sagledati. Nepoznavanje prave veličine regresivnosti PDV-a otežava donošenje zaključaka, te samo stvara plodno tlo za razne demagoške rasprave.

Osim toga, kada se govori o regresivnosti PDV-a, ne treba zaboraviti da postoje i drugi porezni oblici koji također različito oporezuju dohotke pojedina. Za razliku od PDV-a, neki od tih poreznih oblika, na primjer porez na dohodak ili trošarine, imaju obilježja progresivnosti, pa se i oni moraju uzeti u obzir prilikom promatranja utjecaja poreza na pojedine dohodovne kategorije stanovništva. Također valja uzeti u obzir i utjecaj “negativnih poreza”, tj. subvencija (uglavnom su to različiti oblici socijalne pomoći) koje primaju upravo najsiromašniji slojevi stanovništva. Zato ne treba izdvajati samo PDV kada se govori o utjecaju poreza na stanovništvo, već valja uzeti u obzir

utjecaj svih poreznih oblika, pa i njihove “negativne” komponente, tj. svih oblika socijalne pomoći.

3. Empirijska istraživanja o regresivnosti PDV-a uglavnom potkrepljuju tezu o njegovoj neupotrebljivosti u smanjivanju socijalnih razlika. Primjerice u Irskoj je utvrđeno da u apsolutnom iznosu bogati troše za hranu dvostruko više od siromašnih iako siromašni troše relativno više dohotka na hranu od bogatih. Prema tome, nulto oporezivanje hrane u Irskoj donosi dvostruko veću olakšicu bogatima negoli siromašnima. Studija izrađena u Švedskoj pokazala je da bi ukidanje opće stope PDV-a na hranu najviše pogodovalo samcima u kategoriji stanovnika s visokim dohodcima, jer oni obično kupuju skuplju hranu. Nadalje, potražnja knjiga, novina i časopisa dohodovno je prilično elastična. To znači da više knjiga, novina i časopisa kupuju bogati, pa sniženjem stope za izdavaštvo PDV može postati samo regresivniji.

4. Uvođenje više stopa zahtijeva i potanko definiranje oporezivih proizvoda. Ako se sniženom stopom oporezuje povrće, znači li to da se svježe, konzervirano i zamrznuto povrće oporezuje jednakom stopom ili različitim stopama? Treba li na artičoke i zelenu salatu plaćati jednaku stopu PDV-a? Ni sve vrste zelene salate nisu jednake, pa je potrebno odlučiti je li nužno ulaziti u daljnje razlikovanje proizvoda. Proces definiranja proizvoda za različite stope postaje vrlo složen te potiče mnoge rasprave, najčešće o graničnim proizvodima koji po svojoj naravi mogu biti oporezivani barem dvjema različitim stopama. Definiranje proizvoda zahtijeva stručnu i inteligentnu poreznu administraciju koja će znati argumentirati, uvjerljivo i jasno objasniti javnosti svoje odluke u raspravama koje postaju vrlo žustre kada su u pitanju stope. Dakle, uvođenje više stopa komplicira i poskupljuje poreznu administraciju u usporedbi sa sustavom s jednom stopom.

5. Nejasno definiranje proizvoda otvara vrata poreznoj evaziji. To se odnosi za sve proizvode koji nisu jednoznačno definirani. Porezni će ih obveznici pokušati ugurati u kategoriju niže stope. Primjena više stopa otvara vrata korupciji i lobiranju jer mnogi žele pridobiti državu da baš njihov proizvod ugura u kategoriju za primjenu niže stope. Tako se otvaraju vrata za ulazak snažnih lobija u sustav PDV-a.

6. Povećanjem broja stopa povećavaju se administrativni troškovi ubiranja poreza. Država koja primjenjuje PDV s više stopa mora imati više službenika za obradu složenih poreznih prijava nego država s jednostopnim PDV-om. Usto tako rastu i troškovi obra-

čunavanja i plaćanja PDV-a u poduzećima. Poznati porezni stručnjak i dugogodišnji direktor Fiskalnog odjela Međunarodnoga monetarnoga fonda Vito Tanzi 1993. godine navodi kako se prijelazom s jedne na dvije stope administracija PDV-a povećava pet puta, a prijelazom na tri stope deset puta. Dakle, povećani troškovi porezne uprave i poduzeća pri ubiranju PDV-a s više stopa nipošto se ne smiju zanemariti kada se raspravlja o uvođenju niže stope PDV-a.

7. Niže stope PDV-a nisu jamstvo nižih cijena. Naime niža stopa PDV-a u turizmu, za lijekove ili hranu ne znači automatski i sniženje cijena tih proizvoda. Na slobodnom tržištu cijene se formiraju prema odnosima ponude i potražnje. Trgovci će svoje cijene formirati u ovisnosti o elastičnosti potražnje, odnosno prema onome što tržište može podnijeti, bez obzira na utvrđenu poreznu stopu. Prema tome niža stopa PDV-a nije jamstvo da će siromašni platiti i nižu cijenu za te proizvode niti je niži PDV u turizmu magično rješenje za sve probleme u toj gospodarskoj grani. Bilo bi prelijepo kada bi se svi problemi u hrvatskom turizmu mogli riješiti nižom stopom PDV-a.

8. Različite stope PDV-a iskrivljuju sklonosti potrošača. Obično se navodi kako treba uvesti niže stope za hranu jer siromašni u svojem kućnom proračunu za kupnju hrane troše više od bogatih. No i bogati jednako tako troše mlijeko, meso ili ulje. Zašto bi trebalo takve proizvode oporezivati nižom stopom i tako osim siromašnima pomagati i bogatima? Uvođenjem niže porezne stope za hranu neizravno se subvencioniraju bogati.

Suprotno tome, oporezivanjem luksuznih proizvoda višim stopama obeshrabruju se siromašni da svoju potrošnju katkad obogate i ponekim skupim proizvodom. Zar siromašni nemaju pravo na kupnju luksuznih proizvoda? Smatra li se potrošnja luksuznih proizvoda isključivim pravom bogatih, koji imaju dovoljno novca da na takvu potrošnju plate i visoki porez? Zašto uvoditi takvu diskriminaciju u potrošnji? Siromašnima se može mnogo djelotvornije pomoći izravnim transferima iz proračuna ili pak primjenom progresivnog poreza na dohodak. Tako formiranim ukupnim dohotkom (zarađeni dohodak uvećan za socijalne transfere) u sustavu s jednom stopom PDV-a siromašni slojevi mogu prilagoditi svoju potrošnju vlastitim sklonostima, a ne prema visini poreznih stopa.

9. Niže stope PDV-a znače i manje prihoda za državni proračun. U takvim uvjetima država bi vjerojatno bila prisiljena povećati opću stopu PDV-a kako bi na-

maknula dostatne prihode za svoje neelastične rashode. Povećanje opće stope dovodi do još većeg vala nezadovoljstva jer se primjenjuje na najveći broj proizvoda.

Osim toga, u državni se proračun danas slijeva oko 50% (tablica 1) poreznih prihoda samo od PDV-a, pa bi čak i mali pomak u stopama prouzročio velike promjene u razini poreznih prihoda. Zato hrvatsko Ministarstvo financija mora biti krajnje oprezno pri donošenju odluke o broju i visini stopa. Snižavanje stope za neke proizvode dodatno bi smanjilo porezne prihode ili bi dovelo do povećanja opće stope od 22% na neku višu razinu, ili bi pak zahtijevalo povećanje ostalih poreza ili bi dovelo do ozbiljnog smanjivanja i preispitivanja proračunskih rashoda.

10. Europska unija teži manjem broju stopa PDV-a. Mnogi kažu kako se u hrvatskom gospodarskom okruženju, a to se ponajprije odnosi na zemlje Europske unije (EU) primjenjuje sustav s više stopa. To je zaista točno. Od zemalja EU-a samo Danska primjenjuje sustav s jednom stopom, a od zemalja OECD-a jednu stopu primjenjuju još Japan i Novi Zeland (tablica 2). No EU je zajednica šesnaest država s različitim poreznim sustavima. Usklađivanje njihovih poreznih sustava je u tijeku i predstavlja bolan i dugotrajan proces u kojemu svaka zemlja doživljava miješanje u svoj porezni sustav kao napad na svoj suverenitet. No EU svojim zemljama članicama također preporučuje smanjenje broja stopa PDV-a na dvije: opću od 15% i sniženu stopu, ali ne nižu od 5%. Dakle, i EU teži prema jednoj stopi, te će konačni rezultat toga dugotrajnog procesa zasigurno biti samo jedna stopa. To je moguće tvrditi s velikom dozom sigurnosti jer se suvremena porezna teorija uglavnom nedvosmisleno i jedinstveno opredijelila za primjenu jedne stope PDV-a, s malim brojem izuzeća i nultih stopa i širokom poreznom osnovicom. Zemlje EU-a uvodile su PDV u šezdesetim i sedamdesetim godinama, kada stav o primjeni jedne stope nije bio tako eksplicitan. Njihova je težnja bila da porezni teret ostane što sličniji teretu poreza na promet kako bi olakšali prihvaćanje jednog posve novog oblika oporezivanja potrošnje, oblika koji se tada još nigdje nije primjenjivao. U Hrvatskoj kao novoj samostalnoj državi valja zadržati izgrađeni porezni sustav utemeljen upravo na iskustvima zemalja EU-a i nastaviti primjenu PDV-a u njegovu najboljem obliku, a to je svakako sustav s jednom stopom.

Uvjerene kako mogu regresivnost PDV-a ublažiti primjenom većeg broja stopa, zemlje u tranziciji, vođene prije svega političkim motivima, uglavnom su također uvele sustave PDV-a s više stopa (tablica 3).

Nažalost, one nisu uzele u obzir inozemna iskustva o nedostacima višestopnih sustava PDV-a, pa su sada također opterećene nizom problema što ih takvi sustavi već dugi niz godina donose u zemljama koje su prve primijenile PDV.

Konačno, valja naglasiti da usporedba nekog poreza u više zemalja nema previše smisla. Ispravan pristup zahtijevao bi usporedbu cjelokupnoga poreznog sustava, pri čemu se ne smije zaboraviti ni utjecaj socijalnih transfera na dohotke pojedinih slojeva stanovnika.

Tablica 1. POREZNI PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA

	Tekuće cijene, mln kuna				
	1994	1995	1996	1997	1998
Porezni prihodi	22.377,48	26.505,35	28.530,43	31.338,17	40.327,49
Porez na dohodak	3.211,61	3.497,59	4.216,93	4.102,23	4.915,10
Porez na dobit	591,59	1.009,07	1.271,18	1.785,26	2.461,15
Porez na promet nekretnina	117,67	141,76	171,78	242,70	270,92
Porez na promet dobara i usluga	14.920,74	17.762,70	18.895,16	20.538,00	27.968,26
PDV	0,00	0,00	0,00	0,00	20.228,23
Porez na promet	13.107,16	12.802,26	13.504,37	15.133,17	1.972,05
Trošarine	1.813,58	4.960,44	5.390,79	5.404,83	5.767,98
Porez na međunarodnu trgovinu	3.486,77	3.922,48	3.942,44	4.639,99	4.256,33
Ostali porezi	49,11	171,76	32,94	29,99	455,74
Struktura poreznih prihoda					
	1994	1995	1996	1997	1998
Porezni prihodi	100,0	100,0	100,0	100,00	100,00
Porez na dohodak	14,4	13,2	14,8	13,09	12,19
Porez na dobit	2,6	3,8	4,5	5,70	6,10
Porez na promet nekretnina	0,5	0,5	0,6	0,77	0,67
Porez na promet dobara i usluga	66,7	67,0	66,2	65,54	69,35
PDV	0,0	0,0	0,0	0,0	50,16
Porez na promet	58,6	48,3	47,3	48,29	4,89
Trošarine	8,1	18,7	18,9	17,25	14,30
Porez na međunarodnu trgovinu	15,6	14,8	13,8	14,81	10,55
Ostali porezi	0,2	0,6	0,1	0,10	1,13
Udio u BDP-u					
	1994	1995	1996	1997	1998
Porezni prihodi	25,6	26,9	26,4	25,5	29,7
Porez na dohodak	3,7	3,6	3,9	3,3	3,6
Porez na dobit	0,7	1,0	1,2	1,5	1,8
Porez na promet nekretnina	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Porez na promet dobara i usluga	17,1	18,1	17,5	16,7	20,6
PDV	0,0	0,0	0,0	0,0	14,9
Porez na promet	15,0	13,0	12,5	12,3	1,5
Trošarine	2,1	5,0	5,0	4,4	4,3
Porez na međunarodnu trgovinu	4,0	4,0	3,7	3,8	3,1
Ostali porezi	0,1	0,2	0,0	0,0	0,3
BDP	87.441,20	98.382,00	107.980,60	122.904,50	135.645,20

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Tablica 2. TEKUĆE STOPE PDV-a U ZEMLJAMA OECD-a

Zemlja	Snižena stopa	Opća stopa	Viša stopa
Austrija ¹	10;12	20	
Belgija	0;1;6;12	21	
Kanada	0	7	
Danska	-	25	
Finska	0;6;12;17	22	
Francuska	2,1;5,5	20,6	
Njemačka	7	15	
Grčka ²	4;8	18	
Island	14	24,5	
Irska	0;2,5;10;12,5	21	
Italija	4;10;16	19	
Japan ³	-	3	
Luksemburg	3;6;12	15	
Meksiko	0;10	15	
Nizozemska	6	17,5	
Novi Zeland ⁴	-	12,5	
Norveška	0	23	
Portugal ⁵	5;12	17	
Španjolska	4;7	16	
Švedska	6;12	25	
Švicarska	2	6,5	
Turska	1;8	15	23;40
Velika Britanija ⁶	0;2,5;8	17,5	

Izvor: "Consumption Tax Trends", OECD, Paris, 1997.

- 1) Stopa od 16% primjenjuje se u austrijskim poreznim enklavama Mittelbergu i Jungholtzu
- 2) U nekim zabačenim dijelovima zemlje porezne stope se umanjuju za 30%
- 3) 3% do 31. ožujka 1997; 5% od 1. travnja 1997
- 4) Za dugoročni najam komercijalnog prostora PDV po općoj stopi ubire se na 60% vrijednosti nekretnine
- 5) Od 1. srpnja 1996. snižena stopa od 12% primjenjuje se na usluge u restoranima i za neke prehrambene proizvode (od 1. listopada 1996. proširena je na druge prehrambene proizvode).
- 6) Opća se stopa primjenjuje na umanjenu vrijednost nekih umjetnina, antikviteta i kolekcionarskih predmeta, čime efektivna stopa postaje 2,5%.

Zaključak

Iako smo svjesni regresivnog djelovanja PDV-a s jednom stopom, istodobno smo uvjereni da se PDV ne smije upotrebljavati za svrhe koje on ne može riješiti na zadovoljavajući način. Njegov cilj jest prikupljanje prihoda oporezivanjem potrošnje, a ne provođenje mjera socijalne ili industrijske politike. Njegova se regresivnost mora ispravljati drugim instrumentima fiskalnog sustava kao što su izravni transferi iz proračuna u obliku socijalne pomoći siromašnima i progresivno djelovanje poreza na dohodak i ostalih poreznih oblika. Ekonomska teorija i praksa pokazuju da je primjena ciljanih mjera koje su usmjerene na jasno odabranu skupinu stanovnika mnogo učinkovitija i za proračun jeftinija od općih, neselektivnih mjera koje namijenjene kao pomoć nekima, pomažu i onima kojima pomoć nije potrebna. Uvođenjem više stopa PDV-a ne ukida se potpuno njegovo regresivno djelovanje već se dodatno uvodi i neizravno subvencioniranje bogatih. Stoga je sustav s više stopa neprecizan način ublažavanja regresivnosti jednostopnog PDV-a.

Tablica 3. STOPE PDV-a U ZEMLJAMA SREDIŠNJE I ISTOČNE EUROPE

Zemlja	Snižena stopa	Opća stopa
Bugarska	-	22
Češka	5	22
Estonija	0	18
Mađarska	0;12	25
Latvija	-	18
Litva	-	18
Poljska	0;7;17	22
Rumunjska	0;9	18
Slovačka	6	23
Slovenija	8	19

Izvor: Cnosen, Sijbren (1999) u Rose, Manfred "Tax Reform for Countries in Transition to Market Economies", Lucius & Lucius, Stuttgart, 1999.
Za Sloveniju: "Denar", vol.IX, 15. lipnja 1999.

Ne valja žrtvovati dobre osobine PDV-a s jednom stopom kao što su prihodna izdašnost, neutralnost i jednostavnost ubiranja da bi se uveo njegov administrativno mnogo kompliciraniji oblik s više poreznih stopa koji na tržište unosi nove iskrivljenosti i dodatno pogoršava optimalnu alokaciju resursa. Težnja za smanjenjem poreznog opterećenja koje je 1997. godine iznosilo oko 50% BDP-a (rashodi opće države kao udio u BDP-u) i koje i dalje raste može se ostvariti promjenom drugih poreza: sniženjem opće stope PDV-a od 22% sa nižu razinu ili sniženjem stopa doprinosa koje znatno opterećuju rad. No preduvjet za trajno smanjenje poreznog pritiska jest smanjivanje proračunskih rashoda. To se osobito odnosi na rješavanje velikih i nagomilanih problema u fondovima mirovinskoga i zdravstvenoga osiguranja. Započinjanje reforme u tim fondovima ima presudnu važnost za smanjivanje državnih rashoda, što će dopustiti i smanjenje poreznog opterećenja.