

DOI: 10.7251/GFP1303153A

UDC: 336.226.3

Pregledni rad

Datum prijema rada:
30. maj 2013.

Datum prihvatanja rada:
18. jun 2013.

Doc. dr

Dinka Antić

*docent, Fakultet pravnih
nauka, Panevropski
univerzitet "Apeiron", Banja
Luka*

Model oporezivanja malih preduzeća u sistemu PDV-a na bazi koncepta gotovinskog računovodstva

Rezime: Standardni model PDV-a podrazumijeva obračun PDV-a na osnovu izdatih faktura. U cilju pojednostavljenja administriranja porezima, smanjenja troškova poštivanja PDV propisa i poboljšanja likvidnosti malih i srednjih preduzeća Evropska unija od 1. januara 2013.godine primjenjuje koncept gotovinskog računovodstva za obračun PDV-a. Imajući u vidu inicijative za uvođenje gotovinskog računovodstva u sistem PDV-a Bosne i Hercegovine, kao mjere u borbi protiv globalne ekonomske i finansijske krize, rad ima za cilj da, na temelju analize pravnog okvira EU i iskustava članica, predstavi prednosti i nedostatke primjene koncepta gotovinskog računovodstva u sistemu PDV-a i ukaže moguća alternativna rješenja.

Ključne riječi: porez na dodanu vrijednost, gotovinsko računovodstvo

UVOD

Pojam "gotovinsko računovodstvo" (engl. *cash accounting*)¹

¹ Široko je rasprostranjena upotreba i sljedećih sinonima: „gotovinska računovodstvena osnova“ (engl. *cash basis accounting*), „gotovinska osnova“ (engl. *cash basis*) ili „gotovinski metod“ (engl. *cash method*). U SAD koristi se pojam „metod gotovinskih primitaka i izdanaka“ (engl. *cash receipts and disbursements method*).

podrazumijeva računovodstveni metod prema kojem se prihodi evidentiraju u momentu primitka gotovine, a rashodi u momentu plaćanja gotovinom. Standardna računovodstvena praksa u svijetu podržava primjenu obračunskog računovodstva, prema kojem se prihodi i rashodi evidentiraju u vrijeme nastanka. S obzirom da je fokus računovodstvenog obuhvata na novčanim tokovima, gotovinsko računovodstvo ne omogućava cjelovit obuhvat svih finansijskih i drugih resursa u kompanijama. Ipak, zbog jednostavnosti u primjeni često se dozvoljava upotreba gotovinskog računovodstva u malim preduzećima koja poslovne transakcije uglavnom obavljaju u novcu.

Poreske vlasti vrlo često omogućavaju korištenje gotovinskog računovodstva prilikom utvrđivanja oporezive osnovice kod oporezivanja dohotka, ali pod određenim uvjetima, propisujući kategoriju obveznika i maksimalnu visinu godišnjeg bruto dohotka. Imajući u vidu široku upotrebu gotovinskog računovodstva kod oporezivanja dohotka malih obrtnika može se zaključiti da je gotovinsko računovodstvo standardni koncept oporezivanja dohotka malih preduzeća i preduzetnika². Međutim, ova konstatacija ne stoji za primjenu gotovinskog računovodstva kod oporezivanja prometa dobara i usluga. Iako je u Evropskoj uniji primjena gotovinske osnove kod obračuna i plaćanja PDV-a bila propisana od 1977. tu pogodnost je primjenjivao mali broj članica³. Nakon usvajanja izmjena Direktive 2006/112/EC⁴ u području fakturiranja⁵ u prelaznom razdoblju do stupanja na snagu izmjena tek samo nekolicina članica EU-27 dozvoljava primjenu gotovinskog računovodstva kod obračuna i plaćanja PDV⁶, da bi do masovnijeg inkorporiranja novih odredbi u nacionalne propise iz područja oporezivanja PDV-om došlo tek pred stupanje na snagu izmjena Direktive 1. januara 2013. godine.

DEFINICIJA „MALIH I SREDNJIH PREDUZEĆA“

Ne postoji jedinstvena definicija pojma malih i srednjih preduzeća. Sadržina definicije varira od zemlje do zemlje, ovisno o kriteriju koji se uzima kao relevantan za pravljenje distinkcije između manjih i većih preduzeća. Različite definicije su, između ostalog, i rezultat mnogih faktora poput veličine zemlje, broja stanovnika, nivoa ekonomskog razvoja, visine društvenog bruto proizvoda i dr. U maloj i malobrojnoj državi pojam malog i velikog preduzeća se različito percipira u odnosu na neku veliku, razvijenu i naseljenu članicu. Problem je dodatno postao kompleksniji pokušajem da se pojmovno definiraju i mikro preduzeća⁷.

² Gotovinska osnova se u svrhu oporezivanja dohotka u Bosni i Hercegovini propisuje u oba entiteta i Distriktu. Međutim, opseg primjene je različit. Republika Srpska omogućuje korištenje gotovinske osnove za izračun osnovice za oporezivanje dohotka samo malim preduzetnicima. Za razliku od Republike Srpske Federacija BiH i Brčko Distrikt propisuje gotovinsku osnovu za sve obveznike koji ostvaruju dohodak iz samostalne djelatnosti.

³ V. Britanija, Njemačka i Italija predstavljaju malobrojne članice koje su do sada omogućavale primjenu sheme gotovinskog računovodstva kod obračuna PDV-a. Njemačka je specifična po tome što shemu nije primjenjivala na istovjetan način na cijeloj teritoriji države. Do 1.7.2009. pet saveznih pokrajina Njemačke je dozvoljavalo gotovinsko računovodstvo za obveznike (njem. *Istbesteuerung*) čiji je godišnji promet bio do EUR 500,000, dok je u ostalim pokrajinama prag iznosio EUR 250,000.

⁴ Council Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, OJ L 347, 11.12.2006.

⁵ Council Directive 2010/45/EU of 13 July 2010 amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the rules on invoicing, OJ L 189, 22.7.2010.

⁶ Izvor: Ernst&Young, The 2012 worldwide VAT,GST and sales tax guide, www.ey.com

⁷ Na primjer, u SAD granica za razdvajanje preduzeća na mala (srednja) i ostala preduzeća je 500 zaposlenih. Međutim, prema istraživanju OECD, veliki broj država u male firme svrstava firme koje imaju manje od 50 zaposlenih, dok mikro firme imaju najviše deset ili u nekim slučajevima najviše pet zaposlenih OECD, Taxation of SMEs: Key issues and policy considerations, OECD tax policy studies no. 18⁷ (2009), p. 23.

Članice OECD, i pored različitih pristupa, preuzele su definiciju koju preporučuje Evropska komisija.

Potreba za jedinstvenim određivanjem suštine pojma malih i srednjih preduzeća u Evropskoj zajednici javila se 1992.g. kada je uspostavljeno zajedničko tržište Zajednice i kada su uklonjene međusobne fiskalne barijere. Dok je EZ bila integracija manjeg broja članica razlike između članica u poimanju malih i srednjih preduzeća su bile manje. Širenjem, Zajednica, a kasnije Unija, postala je heterogeni konglomerat članica neujednačenog ekonomskog razvoja i privredne strukture. Divergentne nacionalne privredne i poreske politike članica, koje su bile usmjerene na jačanje preduzetništva, porodičnog biznisa i malih i srednjih preduzeća, bazirane na različitim nacionalnim kriterijima za utvrđivanje veličine preduzeća, onemogućavale su efikasnu implemenaciju zajedničkih politika i efikasnije korištenje novih finansijskih instrumenata, poput Strukturalnog fonda. S druge strane, Evropska investicijska banka i Evropski investicijski fond su sredstva namijenjena finansiranju razvitka malih i srednjih preduzeća plasirala prema vlastitim pravilima. Konačno, postojala su i pravila davanja državne potpore malim i srednjim preduzećima koja su odstupala od nacionalnih standarda veličine preduzeća.

U cilju kreiranja jedinstvenog pristupa u politici potpore razvitku malih i srednjih preduzeća Evropska komisija je 1996. donijela preporuku kojom je zadala kriterije za razvrstavanje preduzeća⁸. Kao najvažniji kriterij je postavljen broj zaposlenih. Međutim, sam broj zaposlenih u preduzeću ne oslikava obim poslovanja preduzeća i njegove učinke, niti je jedini relevantan za poređenje sa konkurencijom. Naime, radno-intenzivno preduzeće može zbog broja zaposlenih biti izvan praga za mala i srednja preduzeća, a kapital-intenzivno preduzeće u okviru zadanog kriterija broja zaposlenih, iako godišnji prihodi kapital-intenzivnog preduzeća mogu višestruko premašiti prihode malog radno-intenzivnog preduzeća. Iz tog razloga je bilo potrebno uvesti i finansijske kriterije. Iako je iznos prometa jedan od najznačajnijih kriterija, ipak ne može biti jedini kriterij, imajući u vidu vrstu ekonomske aktivnosti. Logično je očekivati da kompanije koje se bave trgovinom ili uslužnim djelatnostima imaju veći promet od proizvodnih preduzeća zbog veće dodane vrijednosti. Da bi se to izbjeglo prihvaćen je set finansijskih kriterija, koji, pored godišnjeg prometa (prihoda), uključuju i vrijednost aktive (imovine). Članicama je ostavljeno da odluče da li da prihvate jedan finansijski kriterij ili oba.

Pored ekonomsko-finansijskih kriterija nužno je uvesti i pravne kriterije za razvrstavanje malih i srednjih preduzeća. Pravni status preduzeća nekad može biti presudan za pristup preduzeća izvorima finansiranja. U načelu, velikom preduzeću izvori finansiranja su dostupni pod povoljnijim uvjetima nego malom preduzeću. Štoviše, veliko preduzeće uvijek prati i velika banka preko koje finansira investicije ili osigurava garancije za druge poslovne poduhvate. Što je preduzeće manje značajno u ekonomskom i finansijskom smislu to pristup izvorima finansiranja postaje sve nepovoljniji, sa višim kamatama i oštrijim uvjetima finansiranja (rok vraćanja, pokriće, valutne i robne klauzule i sl.). Ukoliko je malo preduzeće podružnica ili članica složenog preduzeća (grupe, korporacije) ono može da ima povoljniji pristup izvorima finansiranja nego što može imati malo neovisno preduzeće. Da

⁸ Commission Recommendation 96/280/EC of 3 April 1996 concerning the definition of small and medium-sized enterprises, OJ L 107, 30/04/1996.

bi se izbjegle situacije da je malo preduzeće samo u formalnom smislu malo (tj. s obzirom na broj zaposlenih, godišnji promet ili vrijednost aktive) da bi se kvalificiralo za malo i srednje preduzeće potrebno je da bude pravno i ekonomski neovisno.

Razvojem Unije ukazala se potreba za redefiniranjem pojma „mala i srednja preduzeća“ i kriterija. Značajne promjene u tumačenju pojma preduzeća su proizvod evolucije pravnog okvira EU. Komisija je 2003. donijela novu preporuku koja uvažava tumačenja Suda pravde EU. Nova Preporuka Komisije 2003/361/EC⁹, koja je stupila na snagu 1.1.2005., donosi definiciju preduzeća prema kojoj se preduzećem smatra bilo koji subjekt, bez obzira na njegovu pravnu formu, koji obavlja ekonomske aktivnosti, uključujući i subjekte koji su uključeni u obrt i ostale aktivnosti na pojedinačnoj ili obiteljskoj osnovi, partnerstva ili udruženja regularno uključena u ekonomske aktivnosti.

Prema novoj preporuci Komisije preduzeće koje ima od 51 do 120 zaposlenih, sa prometom od 10 do 50 mil EUR i aktivom od 10 do 43 mil EUR treba da se svrsta u preduzeća srednje veličine. Novim pravilima Komisije precizirani su kriteriji za razlikovanje mikro preduzeća u odnosu na mala preduzeća. U mikro preduzeća se svrstavaju preduzeća sa maksimalno deset zaposlenih, prometom i aktivom do 2 mil EUR. Iz navedenih pravila implicira da su mala preduzeća ona koja zapošljavaju između 11 i 50 zaposlenih, a čiji promet i aktiva imaju vrijednosti između 2 i 10 mil EUR.

Uvedeni su i novi finansijski kriteriji, koji odražavaju ekonomske trendove i statističke pokazatelje privrednih aktivnosti u Uniji. Prag godišnjeg prometa treba da odražava promjene u cijenama i produktivnosti preduzeća. Budući da su statistički pokazatelji ukazali na skoro identične visine prometa i vrijednosti aktive većine malih i srednjih preduzeća moguće je utvrditi jedinstven prag prometa i veličine aktive. Iznosi godišnjeg prometa ili vrijednosti aktive odnose se na iznose iskazane u posljednjem finansijskom izvještaju. Iznos godišnjeg prometa ne uključuje PDV i ostale indirektno poreze.

Preporuka Komisije 2003/361/EC donijela je i preciznije kriterije za izračun broja zaposlenih. U izračun se uzima broj stalno zaposlenog osoblja u toku poslovne godine. Pored njih u izračun se uključuju i zaposleni koji su radili povremeno ili dio radnog vremena, kao i sezonski radnici, na način da se ukupan broj sati rada u godini ovih zaposlenih podijeli sa standardnom radnom satnicom stalno zaposlenih. U stalno osoblje se uključuju i vlasnici ukoliko su zaposleni u preduzeću i partneri uključeni u redovite aktivnosti preduzeća. Pripravnici i studenti, kao ni osobe na porodiljskom odsustvu, se ne uključuju u stalno zaposleno osoblje.

U pogledu kriterija neovisnosti malog i srednjeg preduzeća, koji se izražava u posjedovanju maksimalno 25% kapitala i akcija malog i srednjeg preduzeća od strane drugog preduzeća ili više njih, nije došlo do promjene. Međutim, uvjet je donekle relaksiran s obzirom na različite modalitete ulaganja i vlasništva. Prema novim pravilima preduzeće se smatra neovisnim, čak i ukoliko investitor ima više od 25% kapitala ili akcija, ukoliko su investitori javne investicijske korporacije koje ulažu manje od 1,25 mil EUR; univerziteta i

⁹ Commission Recommendation 2003/361/EC of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises, OJ L 124. 20.5.2003.

neprofitni istraživački centri; institucionalni investitori, uključujući i regionalne razvojne fondove; lokalne zajednice sa budžetom do 10 mil EUR i brojem stanovnika manjim od 5,000. Povezanost malog i srednjeg preduzeća sa grupom ili drugim preduzećima ne promatra se samo sa pravnog aspekta u odnosu na vlasnička prava, već i sa aspekta vršenja kontrole. Preduzeće se smatra povezanim ukoliko ima pravo imenovanja ili smjenjivanja menadžmenta ili uprave drugog preduzeća, ukoliko ima dominantan utjecaj na donošenje poslovnih odluka drugog preduzeća i može utjecati na donošenje svih odluka na skupštini akcionara.

MALA I SREDNJA PREDUZEĆA U PORESKIM SISTEMIMA

Elaboracija definicije „malih i srednjih preduzeća“ i kriterija koji se koriste za određivanje veličine preduzeća i njihovo razvrstavanje u različite skupine svoj značaj nalazi u statistici i kreiranju politike razvoja male privrede. Međutim, države u procesu kreiranja poreske politike prema grupaciji malih i srednjih preduzeća različito postupaju. Neke države primjenjuju navedene definicije i kriterije i kod kreiranja mjera poreske politike¹⁰. Međutim, sve više država nastoji kreirati vlastita pravila i kriterije koji se razlikuju od standardnih statističkih definicija, ali koji su u funkciji mjera ekonomske politike. Posebnim shemama oporezivanja malih i srednjih preduzeća države, s jedne strane, nastoje neutralizirati negativne efekte administriranja poreza i poštivanja poreskih propisa koje ona imaju, kako bi ih stavile u ravnopravan poreski položaj u odnosu na veća preduzeća i korporacije. S druge strane, posebne sheme oporezivanja uvode se i kao mjera poreske politike i poreski poticaji u cilju poboljšanja ekonomskog i finansijskog položaja te grupacije obveznika.

Prepoznajući specifičnosti oporezivanja malih i srednjih preduzeća EZ je razvila koncept „Prvo misli o malima“ (engl. „*Think Small First*“)¹¹. Koncept podrazumijeva da se prilikom izrade novih poreskih propisa ili izmjene postojećih prvo razmišlja o implikacijama na mala i srednja preduzeća. Kako bi se zaštitila pozicija ove grupacije obveznika poreske vlasti trebaju uraditi sljedeće :

- uvesti derogacije, prag za primjenu ili pojednostavljene procedure koje će biti u korist malih i srednjih preduzeća;
- raditi na pojednostavljenju i grupiranju administrativnih obaveza koje se nameću poreskim obveznicima (npr. da se smanji broj prijava poreza, da se uvede jedna godišnja prijava, elektronsko podnošenje prijave, elektronsko fakturiranje¹² i

¹⁰ IFC, „Designing a Tax System for Micro and Small Businesses: *Guide for Practitioners*”, The World Bank Group (in collaboration with DFID), December 2007., p. 51.

¹¹ <http://ec.europa.eu/enterprise/>

¹² U procesu revidiranja pravila fakturiranja u svrhu PDV-a Evropska komisija je formirala dvije ekspertne grupe koje su analizirale primjenu pravila Direktive o fakturiranju. Grupa visoko pozicioniranih predstavnika neovisnih zainteresiranih strana, koju je Evropska komisija osnovala za istraživanje administrativnih tereta koje proizvode pravila i mjere koje Komisija donosi, izradila je kvantifikaciju mogućih ušteda ukoliko bi se uklonile prepreke koje onemogućavaju efikasnu primjenu elektronskog fakturiranja. U svom mišljenju Grupa se založila za primjenu načela „*Think Small First*” na način da se: (i) propiše minimum obaveza za male obveznike kao set nužnih pravila, i (ii) napusti praksa insistiranja na ispunjavanju svih administrativnih pravila iz poreskih propisa ukoliko to ne narušava poresku i finansijsku disciplinu i ne ugrožava naplatu prihoda. Više: European Commission, High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, Opinion of the High Level Group, „Reform of the rules on invoicing and electronic invoicing in Directive 2006/112/EC (VAT Directive)”, 22 October 2008, p. 2.

komunikacija sa poreskim upravama i dr.);

- uvezati sistem naplate svih javnih prihoda u cilju rasterećenja malih obveznika (npr. naplata poreza i doprinosa na principu “sve na jednom mjestu”).

Vijeće EU je 2000. odobrilo „Evropsku povelju o malim preduzećima“¹³, pozivajući članice i Evropsku komisiju da preduzmu aktivnosti kojima će poduprijeti o ohrabriti mala preduzeća u deset ključnih oblasti, uključujući i oporezivanje. U oblasti oporezivanja Poveljom se od članica zahtijeva da poreski sistemi trebaju biti prilagođeni na način da nagrađuju uspješna preduzeća, ohrabruju otvaranje novih preduzeća, da pogoduju ekspanziji malih preduzeća i podstiču otvaranje radnih mjesta, te da olakšavaju osnivanje i kontinuitet poslovanja malih preduzeća (nasljeđivanje, prodaju i nastavljanje poslovanja).

U svom Izvještaju¹⁴ o razvitku saradnje iz 2005. OECD navodi da je veliki udio sive (neformalne) ekonomije, u kojoj značajan udio imaju mala preduzeća, posljedica prekomjerno kompleksne poreske regulative i slabe administracije poreza i carina od strane poreskih uprava. To su ujedno glavne prepreke za uključivanje malih preduzeća (preduzetnika, obrta, samostalnih djeletnosti) u regularne tokove ekonomije. Kao preporuke za uključivanje malih preduzeća u poreski sistem OECD potencira sljedeće:

- da se izbjegava retroaktivno oporezivanje za prethodna razdoblja;
- da se pojednostavi poreska administracija koja se često navodi kao veći problem nego same stope poreza;
- da se razmotri jedinstvena stopa poreza za mala preduzeća u cilju smanjenja troškova i pojednostavljenja ubiranja poreza;
- da se poboljša komunikacija sa obveznicima uz stalno naglašavanje usluga i koristi koje obveznici dobijaju zauzvrat.

MALA I SREDNJA PREDUZEĆA U SISTEMU PDV-A

Ukupni troškovi povezani sa oporezivanjem nazivaju se i troškovima naplate (engl. *collection costs*). Troškovi naplate se sastoje iz:

- troškova administriranja (troškovi poreske administracije – države) i
- troškova poštivanja poreskih propisa (troškovi obveznika).

Vrlo teško je procijeniti troškove administriranja PDV-om, pogotovo ako se radi o mladoj poreskoj administraciji, čiji je budžet u prvim godinama opterećen velikim ulaganjima u kapitalne investicije, edukaciju, materijalno opremanje, zapošljavanje i dr. Isto tako, na troškove poreske administracije utječu moguće reorganizacije, funkcionalne ili teritorijalne, ili promjene u fiskalnoj politici (npr. promjena poreske osnovice, promjena stope PDV-a, uvođenje diferenciranih stopa, promjene praga za registraciju i dr.). Troškovi administriranja ovise i o organizaciji administriranja PDV-om. U nekim zemljama naplatu PDV-a u domaćim transakcijama vrši carinska administracija, u velikom broju je administriranje PDV-a na uvoz i na domaći promet vrši u dvije institucije, poreskoj upravi (koja je nadležna za naplatu ostalih indirektnih i direktnih poreza) i carinskoj administraciji. U malobrojnim zemljama (poput Bosne i Hercegovine) naplata indirektnih poreza je locirana u jedinstvenoj instituciji. Bez obzira na kompleksnost organizacionog ustroja

¹³ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/best-practices/charter/>

¹⁴ OECD Journal on Development, Development Cooperation Report 2006, Paris 2007

administriranja PDV-om vrlo teško je procijeniti troškove koji se direktno odnose na administriranje PDV-om i odvojiti ih od troškova ostalih funkcija (carine, akcize, direktni porezi) i zajedničkih troškova. Troškovi administriranja ovise i o karakteristikama sistema PDV-a. Na više troškove administriranja utječe šira skala oslobađanja, nepostojanje ili vrlo nizak prag za registraciju, postojanje diferenciranih stopa ili nulte stope PDV-a osim na izvoz i dr. S druge strane, mnogobrojne empirijske studije ukazuju da je mala i srednja preduzeća smatraju administriranje PDV-om jednako kompleksnim kao i administriranje poreza na dohodak¹⁵

Drugi zaključak provedenih istraživanja ukazuje na neproporcionalno veće troškove poštivanja PDV propisa koje imaju mala i srednja preduzeća u odnosu na velika preduzeća¹⁶. Troškovi administriranja PDV-om uglavnom ne ovise o veličini obveznika. Na primjer, svaki obveznik prolazi istu proceduru registracije za PDV-e, dostavlja istu dokumentaciju i propisanje obrasce. U sistemu PDV-a u kojem postoji identično poresko razdoblje za sve obveznike svaki obveznik podnese isti broj PDV prijava bez obzira na veličinu kompanije. Isto tako, svaki obveznik ima isti broj uplata PDV-a. Svaki obveznik je dužan da vodi propisane knjige i ostale evidencije potrebne za obračun PDV-a i kontrolu od strane poreske uprave. Iako se može reći da veliki obveznik ima daleko više poslovnih transakcija od malog obveznika u eri informacionih i komunikacijskih tehnologija te razlike se gube na štetu malog obveznika¹⁷.

Iz analize troškova obveznika implicira da registriranje za PDV-e ne bi bilo u interesu malog obveznika. Međutim, potrebno je sagledati i druge strane registriranja za PDV-e. PDV je višefazni porez na potrošnju, čija glavna odlika jeste neutralnost na ekonomsku poziciju obveznika. Neutralnost se ostvaruje primjenom kreditne metode obračuna PDV-a i mehanizma lančanog odbitka PDV-a iz nabavki. Negativna strana poslovanja izvan sistema PDV-a jeste nemogućnost odbitka PDV-a iz nabavki od dobavljača koji su u sistemu PDV-a. Ulazni PDV-e se kaskadno prenosi na troškove malog preduzeća umanjujući njegov poslovni rezultat (dobit). Ukoliko je malo preduzeće u mogućnosti da iznos ulaznog PDV-a iz nabavki od obveznika da prevale na kupca svojih usluga ili dobara tada dolazi do povećanja prodajnih cijena. Povećanje prodajnih cijena može biti prihvaćeno na tržištu u rijetkim situacijama, npr. ukoliko odnos ponude i potražnje na određenom tržišnom segmentu to omogućuju (nedostatak ponude određenih dobara ili usluga, pogotovo ako su to "lokalna" dobra), ukoliko je potražnja za određenim dobrima ili uslugama cjenovno neelastična (npr. osnovne životne namirnice ili komunalne usluge) ili ukoliko subjekt ima monopolski položaj na tržištu. Najčešće mali obveznik nije u situaciji da povećava cijene, pogotovo ako su mu konkurencija veliki obveznici koji mogu koristiti efekte ekonomije

¹⁵ IFC, "Designing a Tax System for Micro and Small Businesses: *Guide for Practitioners*", The World Bank Group (in collaboration with DFID), December 2007., p. 45.

¹⁶ Istraživanje u Švedskoj je pokazalo da su troškovi malih i srednjih preduzeća u vezi administriranja PDV-om po zaposlenom čak 35 puta veći nego troškovi po zaposlenom velikih obveznika.

¹⁷ Na primjer, troškovi nabavke knjigovodstvenog *software-a* koji omogućava i obračun PDV-a i štampanje različitih izlaza, od faktura do PDV prijava, su identični bez obzira na obim transakcija prometa. Isto tako, troškovi elektronske komunikacije obveznika sa poreskom upravom, u smislu korištenja elektronske pošte i pristupa web portalu poreske uprave preko interneta ne ovise o veličini kompanije. Troškovi eksternih usluga, poput usluge računovođe, usluga inforatičara, usluga poreskih savjetnika, daleko više opterećuju poslovni rezultat malog obveznika, nego što je to slučaj kod velikog obveznika.

obima i veličine i ponuditi isti proizvod/uslugu uz konkurentnije cijene.

Ukoliko malo preduzeće prodaje svoja dobra ili usluge kupcima koji su obveznici PDV-a ono je primorano, bez obzira na troškove, da se uključi u sistem PDV-a, budući da će kupci preferirati dobavljača koji je obveznik kako bi odbili ulazni PDV-e. Opseg kaskadnog efekta prenosa "skrivenog" poreza na inpute u cijenu outputa u prometnom lancu ovisi o vezama sa obveznicima PDV-a i o ekonomskoj snazi i udjelu oslobođenog dijela ekonomije u ukupnoj dodanoj vrijednosti.

Za kreiranje PDV sistema koji bi odgovarao potrebama i mogućnostima malog obveznika i koji bi omogućio poticaje za poboljšanje ekonomskog i finansijskog položaja obveznika moguće je primijeniti alternativna rješenja, od kojih neke zahtijevaju sistemске intervencije u politici oporezivanja, kao što su oslobađanje plaćanja PDV-a za male obveznike, paušalno oporezivanje (engl. *flat-rate*) ili uvođenje niže jedinstvene stope PDV-a, dok se druga odnose ne operativne mjere koje trebaju doprinijeti pojednostavljenju administriranja PDV-om u smislu obračuna, naplate, podnošenja prijave, izvještavanja, komunikacije sa poreskom administracijom i dr. U operativna rješenja za poboljšanje ekonomskog i finansijskog položaja malih obveznika ubrajaju se: primjena koncepta gotovinskog računovodstva, posebne godišnje sheme plaćanja PDV-a, akontativno plaćanje PDV-a i dobrovoljna registracija malih obveznika čiji promet je ispod praga za registraciju za PDV-e.

KONCEPT GOTOVINSKOG RAČUNOVODSTVA U SVRHU PDV-A **Teorijski model PDV-a**

Primjena gotovinskog računovodstva kod oporezivanja PDV-a zadire u osnove koncepta oporezivanja PDV-om. Teorijski koncept neutralnog sistema PDV-a počiva na potrošnom obliku i indirektnoj metodi obračuna i plaćanja.

Potrošni oblik PDV-a (engl. *consumption-type VAT*) predstavlja oblik PDV-a kod kojeg je dozvoljen odbitak ulaznog PDV-a od poreske obaveze na nabavku svih dobara i usluga u cijelosti, uključujući i na nabavku kapitalnih dobara. Poreska osnovica potrošnog tipa PDV-a odgovara vrijednosti potrošnje u nacionalnoj ekonomiji. Budući da je dozvoljen odbitak ukupnog troška nabavke kapitalnih dobara od osnovice nema dvostrukog oporezivanja i kaskadnog efekta. Primjenom potrošnog oblika PDV-a osigurava se neutralnost oporezivanja u odnosu na donošenje ekonomskih odluka privrednih subjekata i sprječava pojava kumuliranja poreza. Potrošni oblik PDV-a predstavlja bazični oblik oporezivanja u skoro svim državama danas koje su prešle na PDV-e. Ipak, mnoge države, uključujući i Bosnu i Hercegovinu različitim mjerama u sistemu PDV-a ograničavaju pravo odbitka ulaznog PDV-a, ne samo u sferi oporezivanja neposlovne potrošnje dobara i usluga, već i iz administrativnih razloga, u cilju suzbijanja pojave poreskih prevara.

Indirektna metoda podrazumijeva primjenu stope PDV-a na pojedinačne elemente dodane vrijednosti. U načelu, slično direktnoj metodi, primjenom matematičkih operacija moguće je dobiti dvije varijante indirektno metode, indirektnu metodu sabiranja i indirektnu metodu oduzimanja. Indirektna metoda sabiranja, koja podrazumijeva primjenu stope PDV-a na komponente dodane vrijednosti, nije uobičajena u praksi. S druge strane,

indirektna metoda oduzimanja je najpoznatija metoda utvrđivanja PDV-a. Ona predstavlja temelj sistema PDV-a u EU, a primjenjuje se i u velikom broju zemalja širom svijeta. Budući da je osnovna tehnička pretpostavka za primjenu ove metode postojanje računa (fakture) na kojoj je iskazan PDV-e indirektna metoda oduzimanja naziva se još i metoda računa. S obzirom da obveznik ima mogućnost da nadoknadi ulazni porez iz nabavki na teret izlaznog PDV-a na prodaje, plativši samo razliku na račun državnog trezora, metoda se još naziva i kreditnom metodom. Kreditna metoda ima niz prednosti u odnosu na ostale metode utvrđivanja PDV-a. Budući da se bazira na fakturi otežane su mogućnosti za nastanak PDV prevara. Osim toga, budući da fakture sadrže pojedinačne stavke prometa, kreditna metoda olakšava primjenu diferenciranih stopa PDV-a na različita dobra ili usluge, nulte stope kod izvoza ili oslobađanja od PDV-a¹⁸.

Zbir PDV-a u nabavkama naziva se ulazni porez, a zbir PDV-a na prodaju se naziva izlaznim PDV-om. Poreska obaveza postoji ukoliko je zbir izlaznog PDV-a veći od zbira ulaznog PDV-a. U suprotnom slučaju obveznik je u preplati, na račun državnog trezora je uplaćeno više PDV-a na nabavke nego što iznosi izlazni PDV-e na prodaju. Razlika se iskazuje kao potraživanje od države. Zakonodavci obveznicima u preplati mogu odobriti povrat ili poreski kredit, koji oni mogu koristiti za plaćanje budućih obaveza za PDV-e ili obaveza po osnovu drugih poreza (direktnih, pa čak i doprinosa za socijalno osiguranje ili taksi i naknada)¹⁹. Za efikasniju primjenu kreditne metode zakonodavci propisuju obveznicima obvezu vođenja evidencija ulaznih i izlaznih faktura.

PDV-e je i samokontrolirajući poreski oblik. Za ispravnost PDV-e faktura nije samo zainteresirana poreska uprava. I svaki obveznik u prometnom lancu je zainteresiran da dobije ispravnu fakturu od svoga dobavljača, budući da samo na temelju ispravne fakture obveznik može potraživati ulazni PDV-e iskazan na fakturi. Iz ovog razloga obveznik osim provjere identiteta dobavljača (tj. da li poreski broj postoji u registru kao aktivan broj i, ako postoji, da li je na tom broju registrirana prava kompanija), treba i da provjeri tačnost izračuna PDV-a iskazanog na fakturi.

Pravni okvir EU

Elaboracija osnovnih elemenata teorijskog koncepta PDV-a koji se nalazi u osnovi sistema PDV-a u EU i BiH ukazuje na činjenicu da je obračun PDV-a usko povezan sa ostvarenjem prava na odbitak ulaznog PDV-a glavna odrednica oporezivanja PDV-om. Drugim riječima, ne može se ostvariti neutralnost oporezivanja PDV-om ukoliko ne postoji uzajamna veza između prava na odbitak i obaveze obračuna PDV-a. Konačno, iskazivanje PDV-a na fakturi čini fakturu najvažnijim vrijednosnim dokumentom na temelju kojeg obveznik može ostvariti odbitak ulaznog PDV-a. Faktura sa iskazanim PDV-om, uz pomoćne knjige, predstavljaju osnovni mehanizam za kontrolu obračuna i plaćanja PDV-a, odnosno faktor suzbijanja poreske evazije.

Za razumijevanje primjene koncepta gotovinskog računovodstva kod obračuna i

¹⁸ Više: Ebrill L., Keen M., Bodin J-P, Summers V., "The Modern VAT", IMF, Washington, 2001., pp. 20 – 22.; Tait A. A., "Value Added Tax, International Practice and Problems", Washington, IMF, 1988; pp. 4 – 6.

¹⁹ Više: Harrison G., Krelove, „VAT Refunds: A Review of Country Experience“, IMF Working Paper WP/05/218, IMF, 2005.

plaćanja PDV-a u Uniji potrebno je analizirati momente stjecanja prava na odbitak ulaznog PDV-a i momente obračuna PDV-a u Direktivi 2006/112/EC²⁰ koja predstavlja osnovni pravni okvir oporezivanja PDV-om u EU²¹.

Primjena posebnih shema obračuna i plaćanja PDV-a u Evropskoj uniji omogućena je još Šestom PDV direktivom. Prema čl. 24 Šeste PDV direktive²² „zemlje članice koje naiđu na poteškoće u primjeni uobičajenog načina oporezivanja malih preduzeća zbog njihovih aktivnosti ili strukture imaju opciju, pod uvjetima i u granicama koje mogu odrediti, ali nakon konsultacija predviđenih u članku 29. (konsultacije sa Savjetodavnim PDV komitetom, prim. aut.), da primijene pojednostavljene postupke kao što su paušalne šeme zaračunavanja i naplate poreza pod uvjetom da ne dovode do njegovog smanjenja“. Ista odredba je prenesena u čl. 281 redizajnirane Direktive 2006/112/EC („Direktiva“) u poglavlje „Posebne sheme za mala preduzeća“. Iz navedenih odredaba proizilazi da su članice EZ, a kasnije EU, od samog početka uspostave harmoniziranog sistema oporezivanja PDV-om mogle da omogućе malim preduzećima način obračuna i plaćanja PDV-a koji će biti povoljniji u odnosu na standardni režim obračuna na osnovu izdatih i primljenih faktura. Pored toga, članice imaju mogućnost potpunog oslobađanja plaćanja PDV-a propisivanjem praga za registraciju.

Potrebno je naglasiti da su osnovna pravila obračuna izlaznog PDV-a i stjecanja prava na odbitak ulaznog PDV-a definirana su čl. 63 i čl. 167 Direktive respektivno. Prema čl. 63 momenat obračuna PDV-a nastaje u trenutku isporuke dobara i usluga, dok se pravo odbitka ulaznog PDV-a, shodno čl. 167 Direktive, stječe u momentu obračuna PDV-a. Izuzeto od primjene čl. 63 PDV se u određenim slučajevima i prema određenim kategorijama obveznika može obračunati najkasnije do momenta primitka uplate od strane kupca. (čl. 66(b)).

Početakom 2013. stupile su na snagu izmjene Direktive u području fakturiranja. Izmjenama Direktive, popularno nazvanih „Drugom direktivom o fakturiranju“, precizirana je primjena gotovinskog računovodstva prilikom obračuna i plaćanja PDV-a. Za razliku od pojednostavljene sheme obračuna i plaćanja PDV-a iz čl. 281 Direktive, koja se odnosila samo na mogućnost obračuna PDV-a na gotovinskog osnovi, novi koncept gotovinskog računovodstva podrazumijeva i obvezu odbitka ulaznog PDV-a na gotovinskoj osnovi.

Postojanje određenog miksa između standardnog režima obračuna i plaćanja, baziranog na primjenu fakturne metode obračuna PDV-a, i djelimične primjene gotovinske osnove iz čl. 281 Direktive je otvarala mogućnost za gubitke prihoda. Vjerovatno je to bio osnovni razlog sporadične primjene posebne sheme za mala preduzeća iz čl. 281 Direktive.

Prema novom čl. 167a članice imaju opciju da odobre odlaganje momenta odbitka ulaznog PDV sve do momenta plaćanja PDV-a na nabavke dobara i usluga dobavljaču. Iz ove odredbe proizilazi da obaveza za PDV-e obveznika koji prodaje dobra i usluge podrazumijeva samo onaj PDV-e koji je naplaćen od kupca. S obzirom na lančani odbitak

²⁰ Council Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, OJ L 347, 11.12.2006.

²¹ Čl. 43-59 Direktive 2006/112/EC.

²² 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

ulaznog PDV-a omogućavanje korištenja navedene opcije ne bi ugrozilo naplatu javnih prihoda u članicama.

Izmjenama Direktive propisuje se članicama koje se opredijele za opciju gotovinskog računovodstva uvodi obaveza ropisanja praga za upotrebu koncepta. Prag se utvrđuje slično pragu za registraciju za PDV-e. Prag za podobnost obveznika za primjenu koncepta gotovinskog računovodstva treba biti baziran na godišnjem prometu obveznika. Direktivom je propisana gornja granica godišnjeg prometa na 500,000 EUR. Međutim, ostavljena je i mogućnost članicama da uvedu veću gornju granicu za primjenu koncepta od propisane, čak do 2 mil EUR, ali tek nakon konsultacije sa Komitetom za PDV. Isto tako, članom 167a je propisana obaveza članica da obavijeste Komitet za PDV o primjeni koncepta.

Iznos godišnjeg prometa za obveznike koji žele da primijene shemu gotovinskog računovodstva treba se izračunati u skladu sa čl. 288 Direktive. Prema navedenom članu godišnji promet obveznika, koji se potom upoređuje sa gornjom granicom prometa koju propisuje članica, treba da sadrži sljedeće iznose, bez uključenog PDV-a:

- vrijednost oporezivih nabavki dobara i usluga
- vrijednost oslobođenih transakcija sa mogućnosti odbitka PDV-a iz prethodne faze, shodno čl. 110 ili 111, čl. 125(1), čl. 127 ili čl. 129(1)
- vrijednost transakcija koje su oslobođene u skladu sa čl. 146 – 149, čl. 151, 152 ili 153
- vrijednost transakcija u vezi sa nepokretnostima, finansijskim transakcijama (čl. 135(1), (b)-(g)) i transakcijama u osiguranju, ukoliko navedene transakcije ne predstavljaju sporedne transakcije.

Za izračun praga ne uzima se vrijednost transakcija u vezi sa materijalnom ili nematerijalnom stalnom imovinom preduzeća.

U skladu sa čl. 226 Direktive obveznici koji se uključe u shemu gotovinskog računovodstva, koji obračunavaju PDV u momentu kada je naplaćen, odnosno koji stiču pravo odbitka PDV u momentu plaćanja PDV-a, trebaju na fakturi koju izdaju kupcima navesti da se primjenjuje „gotovinsko računovodstvo“.

Dileme u vezi sa primjenom koncepta u EU

Cilj uvođenja koncepta gotovinskog računovodstva za obračun PDV-a je bio da se pomogne malim i srednjim preduzećima koja se susreću sa problemom održavanja likvidnosti zbog plaćanja obaveza po osnovu PDV-a prije naplate potraživanja od kupaca. S druge strane, fiskalne vlasti trebaju donijeti mjere da bi spriječile da primjena gotovinskog računovodstva ugrozi punjenje proračuna članica i finansiranje rashoda proračuna EU.

Dosadašnja primjena čl. 281 Direktive je omogućavala pogodnosti samo malim preduzećima u vidu odlaganja obračuna PDV-a do momenta naplate potraživanja. Istodobno, malo preduzeće je moglo odbiti ulazni PDV iz nabavki bez obzira što fakture dobavljačima nisu bile plaćene. Očigledno je da su od koncepta gotovinskog računovodstva iz čl. 281 mogla imati koristi samo mala preduzeća, dok je proračun bio ugrožen iz sljedećih razloga:

- mali obveznici su odbijali ulazni PDV-a od obaveze bez obzira što nisu platili

fakture dobavljačima

- kupac je odbijao ulazni PDV iz nabavki od malog obveznika bez obzira da li je platio fakturu
- u slučaju dugotrajnije nelikvidnosti kupca ili stečaja obračunati PDV na prodaje malog preduzeća bio bi nepovratno izgubljen.

U najboljem slučaju bi zbog odlaganja obračuna PDV-a malog preduzetnika do momenta naplate potraživanja od kupca dolazilo do pomjeranja sheme naplate PDV-a, a time i ugrožavanja uobičajene dinamike punjenja proračuna.

Mogućnost pojave erozije prihoda je bio razlog za sporadičnu primjenu koncepta gotovinskog računovodstva u EU u proteklih trideset godina od usvajanja Šeste PDV Direktive. Eksperti smatraju da je standardni sistem PDV-a koji podrazumijeva obračun PDV-a u momentu isporuke dobra/usluge ili prijema fakture povoljniji za državu nego koncept gotovinskog računovodstva²³.

Imajući u vidu da se PDV obračunava i ubire u svakoj fazi prometnog ciklusa na dodanu vrijednost te faze (svefazni oblik PDV-a) kao ključna sporna pitanja primjene koncepta gotovinskog računovodstva postaju:

- moment odbitka ulaznog PDV-a od strane malog obveznika uključenog u shemu
- pozicija kupca malog obveznika koji je uključen u shemu, odnosno moment ostvarenja prava na odbitak ulaznog PDV-a iz nabavki od dobavljača koji je uključen u shemu.

Izmjenama Direktive (novi čl. 167a) članica koja se opredijeli za shemu može zahtijevati od malog preduzeća, ukoliko se uključi u shemu gotovinskog računovodstva, da ulazni PDV iz nabavki odbije tek kad plati fakture dobavljačima. U ovom slučaju prednosti koncepta gotovinskog računovodstva za malog preduzetnika se gube ili su značajno manje. Konačni efekti ovise o dinamici plaćanja obaveza prema dobavljačima i likvidnosti kupaca. Ukoliko obaveze prema dobavljačima brže dospijevaju na plaćanje (npr. ukoliko mali obveznik nabavlja od velikih dobavljača i nema mogućnosti ostvarenja pogodnijih uvjeta nabavke) od naplate potraživanja od kupaca (npr. malo preduzeće prodaje dobra velikom tržišnom centru koji može diktirati uvjete plaćanja) malo preduzeće će u razdobljima do naplate potraživanja od kupaca ostvarivati pravo na povrat PDV-a. Međutim, konačni neto efekti predstavljaju razliku između PDV-a i kamate na kratkoročne kredite i pozajmice za finansiranje nabavki od dobavljača.

Postavlja se i pitanje dometa koncepta gotovinskog računovodstva u svrhu PDV-a imajući u vidu da je malo preduzeće tek jedna karika u prometnom lancu. Dok se jedni fokusiraju na čl. 167a, drugi, pak, smatraju da je za stjecanje prava na odbitak PDV-a relevantna i dalje odredba čl. 167 Direktive, prema kojem se pravo odbitka ulaznog PDV-a stječe u momentu obračuna PDV-a. Ukoliko prodavatelj – mali obveznik obračunava PDV-e u momentu plaćanja fakture od strane kupca logično je da njegov kupac pravo na odbitak PDV stječe u istom momentu. Iz ove konstatacije proizilazi obaveza svih kupaca dobara ili

²³ Wohlfahrt B., "The Future of the European VAT System", International VAT Monitor No 6/2011, IBFD, Amsterdam, November/December 2011, pp. 387-395.

usluga malih preduzeća da prilagode svoje knjigovodstvene sisteme i evidencije kako bi osigurali drugačiji knjigovodstveni tretman nabavki od malih preduzeća u odnosu na nabavke od standardnih PDV obveznika koji PDV obračunavaju prema primljenim i izdanim fakturama²⁴. S obzirom da dodatne obaveze u smislu administriranja PDV-om zahtijevaju dodatna finansijska sredstva konačne posljedice primjene ovog modela gotovinskog računovodstva mogu biti dvojake:

- veliki PDV obveznici mogu izbjegavati nabavke od malih preduzeća uključenih u shemu, slično kao što obveznici izbjegavaju da nabavljaju od osoba koje nisu PDV obveznici, jer ne mogu ostvariti pravo na odbitak PDV plaćenog u prethodnim fazama koji je kaskadno prenesen preko nabavki na troškove firme koja nije PDV obveznik,
- ukoliko poslovanje malog preduzeća ovisi o velikim kupcima malo preduzeće može pod njihovim pritiskom da odustane od korištenja koncepta.

Iz gornje elaboracije proizilazi da je proširena ciljna skupina obveznika prema kojoj je koncept usmjeren, jer su primjenom koncepta pogođeni i kupci malog preduzeća. S obzirom da je PDV finansijska obaveza ili potraživanje kupcu, kojim obveznik može upravljati u sklopu finansijskog menadžmenta standardni režim obračuna i plaćanja PDV-a na osnovu faktura može da pogoduje određenim kategorijama obveznika. Stoga se opravdano postavlja pitanje zašto bi kupac snosio posljedice uvođenja koncepta plaćanja PDV-a kojom se želi pomoći malim preduzećima.

Dosljedna primjena pravila koncepta gotovinskog računovodstva i ograničavanje efekata samo na poziciju malog preduzeća značilo bi da svi ostali obveznici koji posluju sa malim preduzećem treba da primjenjuju standardna pravila obračuna i plaćanja PDV-a. Procjene eksperata ukazuju da u slučaju da kupac odbije PDV-e prije plaćanja fakture malom preduzetniku ne bi trebalo da dođe do ozbiljnijeg ugrožavanja naplate PDV-a imajući u vidu udio prodaja malih obveznika drugim obveznicima u ukupnom prometu²⁵.

Analitičari su već ukazali i na određenu konfuziju koju će proizvesti navođenje primjene koncepta gotovinskog računovodstva na fakturi²⁶. Obveznici koji budu primjenjivali standardnu shemu oporezivanja (kreditnu metodu) mogu biti u dilemi kada prime fakturu od dobavljača koji je uključen u shemu gotovinskog računovodstva da li PDV iz primljene fakture prikazati kao ulazni PDV-e na prijavi ili treba da prvo plate račun svom dobavljaču, uključujući i PDV. S obzirom da se prema čl. 167a odbitak ulaznog PDV-a veže za plaćanje PDV iz fakture dobavljača standardni obveznik PDV bi trebao zanemariti oznaku „gotovinsko računovodstvo“ na fakturi dobavljača. Stoga, postavlja se pitanje zašto i stavljati tu oznaku na fakturu, ukoliko je već poreska uprava odobrila status malog obveznika određenom obvezniku i ukoliko taj status ne utječe na način plaćanja obaveza po osnovu PDV-a njegovih kupaca i dobavljača.

²⁴ Više: Desmeyere I., „The Hidden Features of EU Invoicing Directive 2010/45“, International VAT Monitor No 6/2011, IBFD, Amsterdam, November/December 2012, pp. 174-175.

²⁵ Ibid.

²⁶ Više: Swinkels J.J.P., „Confusing EU VAT Invoices from 2013“, International VAT Monitor No 3/2012, IBFD, Amsterdam, May/June 2012, pp. 174-175.

Cilj uvođenja koncepta gotovinskog računovodstva jeste poboljšanje finansijske pozicije malih preduzeća. Osim što mali obveznici zagovaraju kod fiskalnih vlasti uvođenje ove koncepta za obračun PDV-a međunarodne asocijacije malih preduzetnika²⁷ preporučuju da koncepti gotovinskog računovodstva za oporezivanje dohotka budu konzistentne gotovinskoj shemi oporezivanja PDV-a, naglašavajući da gotovinsko računovodstvo, osim što omogućava plaćanje poreza samo na ostvarenu realizaciju, olakšava i vođenje poslovnih knjiga i administriranje poreza za vlasnike i ostale zaposlene koji nisu računovođe, kao i pripremanje izvještaja, bez potrebe za godišnjim prilagođavanjima.

Izražene dvojbe članica u vezi potencijalnih negativnih efekata uvođenja koncepta gotovinskog računovodstva na naplatu prihoda od PDV-a utjecale su na modeliranje koncepta u članicama. Analiza prakse po članicama pokazuje različite modalitete koncepta²⁸. Neke članice nastoje spriječiti pojavu erozije prihoda od PDV-a nakon stupanja na snagu koncepta gotovinskog računovodstva ograničavanjem roka do kojeg se može odlagati obračun PDV-a na prodaje malog obveznika imajući u vidu situacije stečaja ili bankrota obveznika koji imaju obaveze prema malim PDV obveznicima. Praksa nekih članica ukazuje da se tolerira odlaganje obračuna i do godinu dana²⁹. Praksa članica ukazuje i na ograničavanje opsega primjene koncepta na određene grupacije obveznika. U nekim članicama koncept se ograničava na maloprodaju, poljoprivredu, profesionalne djelatnosti i isporuku zgrada i građevinskih usluga. Izbor djelatnosti ne predstavlja iznenađenje s obzirom da se radi o posljednjoj fazi prometnog lanca u kojoj se prodaja vrši krajnjem potrošaču. Na taj način se izbjegava problem posebnog reguliranja stjecanja prava kupca malog obveznika na odbitak PDV-a. S druge strane radi se o djelatnostima koje su likvidne, odnosno koje imaju uglavnom gotovinske prodaje, tako da nema znatnijeg odlaganja obračuna i plaćanja PDV-a. Imajući u vidu da se koncept uvodi da se pomogne obveznicima da održe likvidnost postavlja se pitanje koju korist od koncepta gotovinskog računovodstva imaju navedeni mali obveznici koji uglavnom imaju gotovinske prodaje.

IMPLIKACIJE KONCEPTA NA SISTEM PDV-A

U teorijskom smislu PDV predstavlja porez kojim se oporezuje svaka faza prometa sa mehanizmima koji omogućavaju odbitak poreza koji je plaćen na nabavljena dobra ili usluge od poreske obaveze na dobra ili usluge koja se prodaju. Teorijski koncept PDV-a polazi od "dodane vrijednosti", koja se definira kao vrijednost koju svaki sudionik u proizvodnom lancu (proizvođač, distributer, trgovac, i dr.) dodaje na inpute određene faze prije prodaje novog ili poboljšanog proizvoda i usluga.

Realni modeli PDV-a se u određenoj mjeri razlikuju od teorijskog koncepta. Prilikom oporezivanja naglasak nije na dodanoj vrijednosti, već na oporezivanju potrošnje. Osim toga, pravo na odbitak ulaznog poreza i opseg dobara i usluga koji se oporezuju PDV-om ne može se shvatiti u apsolutnom smislu, da obveznik ima pravo odbitka ulaznog poreza

²⁷ Office of Tax Simplification, "A simpler income tax for the smallest businesses: a discussion paper", London, July 2011, p. 11.

²⁸ Annacondia F., Corput van der W., "Amendments to the VAT Systems of the EU Member States on 1 January 2013 (2)", International VAT Monitor Vol. 24, No. 1, IBFD, Amsterdam, January-February 2013.

²⁹ Navedena praksa primjenjuje se u Italiji. Izvor: izdanja časopisa "International VAT Monitor", IBFD, Amsterdam, izdanja u 2012. i 2013.

na sve nabavke dobara i usluga, odnosno da su sve djelatnosti i sva dobra i usluge podložna oporezivanju PDV-om. Prema definiciji MMF-a PDV je "porez sa širokom poreskom osnovicom koji se ubire na prodaju dobara do i uključujući, barem, fazu proizvodnje, sa sistemnom nadoknadom poreza koji je obračunat na nabavljena dobra kao inpute, izuzev, možda na kapitalna dobra, na teret poreza na outpute"³⁰. Definicija PDV-a koja predstavlja temelj harmioniziranog sistema EU data je u Prvoj PDV direktivi:

„Princip zajedničkog sistema poreza na dodanu vrijednost uključuje primjenu općeg poreza na potrošnju dobara i usluga koji je točno proporcionalan cijeni dobra i usluge, bez obzira na broj transakcija koje nastaju u procesu proizvodnje i distribucije prije faze u kojoj se porez plaća. Na svaku transakciju će PDV biti obračunat na cijenu dobara ili usluga po stopi koje se primjenjuje da takvo dobro ili uslugu nakon odbitka iznosa PDV-a koji je direktno zaračunat na različite komponente troškova. Zajednički sistem PDV-a primjenjuje se do i uključujući fazu maloprodaje”³¹ (prev. aut.).

Navedene definicije su slične u osnovnim elementima, s tim da je definicija EZ sveobuhvatnija budući da se oporezivanje PDV-om proteže na sve faze prometnog ciklusa, uključujući i maloprodaju. Definicije obuhvataju različite modalitete PDV-a (kreditnu metodu i metodu oduzimanja) koji se primjenjuju u svijetu, ujedno odražavajući dvije temeljne karakteristike ove vrste poreza:

- PDV se ubire i naplaćuje u svakoj fazi prometa
- Obaveza za porez na outpute se umanjuje za porez koji je plaćen na nabavljene inpute.

Iako se PDV ubire u svakoj fazi prometnog ciklusa, sve do faze maloprodaje, mehanizam nadoknade ulaznog poreza iz nabavki *de facto* PDV-e transformira iz teoretskog koncepta poreza na međufaze prometnog ciklusa u realni koncept poreza na potrošnju. S obzirom da su svi sudionici u prometnom ciklusu imali mogućnost nadoknade ulaznog poreza PDV-e se u konačnici ubire u fazi krajnje potrošnje. Ovo je značajna činjenica za izradu projekcija prihoda od PDV-a, budući da visina ubranih prihoda od PDV-a ovisi o trendovima u potrošnji, elastičnosti potražnje i kretanjima na tržištu.

Članice su već kod uvođenja koncepta gotovinskog računovodstva za male obveznike bile svjesne opasnosti da se odustajanjem od temeljnih odlika koncepta PDV-a, kao što je pravo na odbitak PDV-a, narušava njegova neutralnost i umanjuju prednosti u odnosu na sistem oporezivanja porezom na promet. U suštini, odlaganje prava na odbitak i obračuna PDV-a dovodi do prekida lanca obračuna PDV-a u kojem je izlazni PDV-e jednog obveznika u jednom poreskom razdoblju ulazni PDV-a drugog obveznika u istom razdoblju³².

³⁰ Ebrill L., Keen M., Bodin J-P, Summers V., "The Modern VAT", IMF, Washington, 2001., p. 2.

³¹ First Council Directive 67/227/EEC of 11 April 1967 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes, OJ 071, 14/04/1967 P. 1301 – 1303.

³² Slična situacija je bila i sa snažnim zahtjevima članica da se primjena mehanizma obrnutog terećenja (engl. *reverse charge mechanism*), koji u osnovi podrazumijeva prijenos obaveze za PDV-e sa prodavca na kupca, proširi na sve faze prometnog lanca ili barem na veći broj djelatnosti (osim građevinskih radova i prometa otpada).

Osim prava na odbitak, primjenom koncepta gotovinskog računovodstva PDV kao sistem gubi i druge svoje odlike: administrativnu jednostavnost, svefaznost i samokontrolirajući karakter.

PDV-e odlikuje administrativna jednostavnost. Osnovne evidencije koje obveznik treba da vodi i koje su predmet kontrole su knjige ulaznih i izlaznih faktura. Elektronskim ukrštavanjem evidencija više obveznika moguće je otkriti lančane prijevare. Administriranje koncepta gotovinskog računovodstva je kompleksnije budući da treba povezati fakture, bankovne i blagajničke evidencije. Poseban problem za poresku administraciju predstavlja praćenje naknadne naplate/plaćanja po fakturama izdanim/priljubljenim prije uvođenja koncepta. Postoji realna opasnost dvostrukog umanjenja poreske obaveze, u momentu primitka fakture (prije uvođenja koncepta) i u momentu plaćanja (nakon uvođenja koncepta). Poreska administracija objektivno ni u jednoj zemlji nema resursa da kontrolira velikih broj malih obveznika u određenom razdoblju. S obzirom na dosadašnju sporadičnu primjenu gotovinskog računovodstva u svrhu PDV-a prilikom donošenja odluke o uvođenju koncepta korisno je analizirati iskustva članica koje imaju shemu u nacionalnom sistemu PDV-a. Praksa V. Britanije³³ je značajna ne samo za države koje još nisu prihvatile opciju koju nudi Druga direktiva o fakturiranju ili su u procesu razmatranja, već i za one koje su shemu tek uključile u nacionalne PDV sisteme. Budući da u početku nisu mogle biti anticipirane sve specifičnosti poslovanja heterogene grupacije malih obveznika V. Britanija je pravila koncepta kontinuirano dograđivala, što je povećavalo kompleksnost administriranja koncepta. Pravno reguliranje i višegodišnja praksa V. Britanije, koja shemu gotovinskog računovodstva primjenjuje skoro 20 godina, ukazuje na određeni paradoks. Iako se koncept uvodio u cilju pojednostavljenja administriranja PDV-om za grupaciju obveznika kojima su troškovi administriranja poreza veći teret nego velikim obveznicima u konačnici je administriranje koncepta postalo izuzetno kompleksno, ne samo za malog PDV obveznika, već i za poresku administraciju.

Eksperti OECD u opširnoj studiji u vezi sa oporezivanjem preduzeća male i srednje veličine navode da se primjenom koncepta gotovinskog računovodstva mogu u značajnoj mjeri smanjiti troškove poštivanja poreskih propisa, ali i upozoravaju da se u praksi mogu javiti različiti stepeni kompleksnosti administriranja koncepta, ovisno dodatnoj dokumentaciji i evidencijama koje obveznici moraju voditi, uključujući i ostalu finansijsku dokumentaciju³⁴. Polazeći od činjenice da grupacija malih i srednjih preduzeća nije homogena kategorija poreskih obveznika Svjetska banka je razvila nekoliko modela za administriranje koncepta gotovinskog računovodstva. Najjednostavniji model administriranja podrazumijeva vođenje knjige blagajne na osnovu dnevnih priliva i plaćanja, složeniji model uključuje i vođenje evidencija prodaja i nabavki, te finansijskih evidencija (bankovnih izvoda), dok najkompleksniji model uključuje i vođenje knjiga ulaznih i izlaznih faktura i pripremu skraćenih finansijskih izvještaja³⁵. Koncept gotovinskog računovodstva umanjuje značaj

³³ Velika Britanija primjenjuje pravila gotovinskog računovodstva u svrhu PDV-a od 1995.godine. Zbog dugogodišnje primjene koncepta gotovinskog računovodstva je razrađena u detalje. Shemu mogu primijeniti obveznici sa godišnjim prometom preko GBP 1,35 mil. Više: HMRC, Notice 731 Cash Accounting Scheme, January 2011.

³⁴ OECD, Taxation of SMEs: Key issues and policy considerations, OECD tax policy studies no. 18” (2009).

³⁵ IFC, “Designing a Tax System for Micro and Small Businesses: *Guide for Practitioners*”, The World Bank

fakture, kao vrijednosnog dokumenta, a potencira značaj finansijske dokumentacije. Relativiziranjem značaja fakture i naglašavanjem momenta plaćanja/naplate, pogotovo ako se to odnosi i na kupca malog obveznika, PDV prestaje da bude samokontrolirajući porez. Odlaganjem obračuna PDV-a do momenta naplate potraživanja i odlaganjem odbitka PDV-a do momenta plaćanja obaveze prema dobavljaču PDV-e prestaje biti svefazni porez.

ZAKLJUČAK

Koncept gotovinskog računovodstva u svrhu oporezivanja PDV-om malih obveznika do 2013. godine se sporadično primjenjivala u nekolicini članica, iako je Evropska komisija je u svojim dokumentima³⁶ preporučila članicama primjenu gotovinskog računovodstva za oporezivanje malih preduzeća. Imajući u vidu da masovnija primjena koncepta započinje tek 1. januara 2013., stupanjem na snagu tzv. Druge direktive o fakturiranju, još uvijek je suviše rano za analize efekata primjene koncepta, u pogledu poboljšanja likvidnosti i ekonomskog položaja malih obveznika i obveznika koji su s njima povezani u prometnom lancu, ali i implikacija koncepta na priliv prihoda od PDV-a.

Može se zaključiti da je osnovna prednost koncepta gotovinskog računovodstva u tome da plaćanjem PDV-a u momentu naplate potraživanja od kupca mali obveznik ne mora angažirati vlastita sredstva za plaćanje PDV obaveze ili plaćati rashode kamata na pozajmice iz kojih bi platio porez. Uštede na rashodima ili eventualni prihodi od angažiranja vlastitih sredstava u druge svrhe pozitivno utječu na troškove i dobit malog obveznika, sa svim pozitivnim implikacijama koje niže prodajne cijene mogu imati na ekonomsku poziciju obveznika na tržištu.

Budući da je praksa članica pokazala da primjena koncepta gotovinskog računovodstva povećava kompleksnost administriranja PDV-om, uz evidentnu bojazan u vezi sa implikacijama na naplatu prihoda i funkcioniranje sistema PDV-a, prilikom razmatranja mogućnosti uvođenja koncepta, pogotovo u vrijeme globalne ekonomske krize, potrebno je analizirati i druge modalitete povoljnijeg oporezivanja malih obveznika. Neki od modaliteta zahtijevaju sistemne intervencije u politici oporezivanja (npr. oslobađanje malih obveznika koje zahtijeva definiranje optimalnog praga registracije, smanjenje broja stopa PDV-a do uvođenja jedinstvene stope), a drugi se odnose na pojednostavljenje administriranja (obračuna, naplate, podnošenja prijava, izvještavanja). S obzirom da mali obveznici nisu homogena skupina, u smislu ekonomskog i finansijskog položaja, karakteristika poslovanja, pozicije u prometnom lancu i dr., efekti svake od navedenih modaliteta, uključujući i shemu gotovinskog računovodstva, mogu se različito ispoljiti na pojedine grupacije malih obveznika, pa čak ih dovesti u lošiju poziciju nego prije izmjena sistema oporezivanja PDV-om. Bez obzira na izbor mjera za koje se fiskalne vlasti odluče u cilju poboljšanja ekonomskog i finansijskog položaja malih obveznika najvažnije je da mjere ne budu obavezatne, već da se ponude kao opcija koju mogu odabrati mali obveznici ukoliko procijene da mogu ostvariti koristi od predloženih shema oporezivanja.

Group (in collaboration with DFID), December 2007., p. 51.

³⁶ European Commission, Enterprise and Industry Directorate-General, Final Report of the Expert Group, "Accounting Systems for Small Enterprises – Recommendations and Good Practices", November 2008.

LITERATURA

- Annacondia F., Corput van der W., "Amendments to the VAT Systems of the EU Member States on 1 January 2013 (2)", International VAT Monitor Vol. 24, No. 1, IBFD, Amsterdam, January-February 2013.
- Commission Recommendation 96/280/EC of 3 April 1996 concerning the definition of small and medium-sized enterprises, OJ L 107, 30/04/1996.
- Commission Recommendation 2003/361/EC of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises, OJ L 124. 20.5.2003.
- Council Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, OJ L 347, 11.12.2006.
- Council Directive 2010/45/EU of 13 July 2010 amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the rules on invoicing, OJ L 189, 22.7.2010.
- Deloitte, VAT Alert No. 6, 3 September 2012
- Desmeyere I., „The Hidden Features of EU Invoicing Directive 2010/45“, International VAT Monitor No 6/2011, IBFD, Amsterdam, November/December 2011.
- Ebrill L., Keen M., Bodin J-P, Summers V., "The Modern VAT", IMF, Washington, 2001..
- Ernst&Young, The 2012 worldwide VAT,GST and sales tax guide, www.ey.com
- European Commission, Enterprise and Industry Directorate-General, Final Report of the Expert Group, "Accounting Systems for Small Enterprises – Recommendations and Good Practices", November 2008.
- European Commission, High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, Opinion of the High Level Group, "Reform of the rules on invoicing and electronic invoicing in Directive 2006/112/EC (VAT Directive)", 22 October 2008.
- First Council Directive 67/227/EEC of 11 April 1967 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes, OJ 071 , 14/04/1967 P. 1301 – 1303.
- Harrison G., Krelove, „VAT Refunds: A Review of Country Experience“, IMF Working Paper WP/05/218, IMF, 2005.
- HMRC, Notice 731 Cash Accounting Scheme, January 2011.
- IFC, "Designing a Tax System for Micro and Small Businesses: *Guide for Practitioners*", The World Bank Group (in collaboration with DFID), December 2007.
- OECD, Taxation of SMEs: Key issues and policy considerations, OECD tax policy studies no. 18" (2009).
- Office of Tax Simplification, "A simpler income tax for the smallest businesses: a discussion paper", London, July 2011.
- 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
- Swinkels J.J.P., „Confusing EU VAT Invoices from 2013“, International VAT Monitor No 3/2012, IBFD, Amsterdam, May/June 2012.
- Tait A. A., "Value Added Tax, International Practice and Problems ", Washington, IMF, 1988.
- Wohlfahrt B., "The Future of the European VAT System", International VAT Monitor No 6/2011, IBFD, Amsterdam, November/December 2011.

Dinka Antić

Faculty of Law

Pan-European APEIRON in Banja Luka

Model of Taxation of Small and Medium Enterprises (SMES) in Vat System Based on Cash Accounting Concept

Summary: Standard model of VAT includes a calculation of VAT liability on a basis of issued invoices. Since 1 January 2013, aiming at simplification of tax administering, reduction of tax compliance costs and improvement of liquidity of small and medium enterprises (SMEs), the European Union has applied a cash accounting concept for VAT purpose. Taking into account the initiatives on introduction of cash accounting in the VAT system in Bosnia and Herzegovina, as a measure for combating with the global economic and financial crisis, the goal of the article is to present benefits and drawbacks of the application of cash accounting concept in VAT system, based on analysis of the EU legal framework and experiences of the member states, indicating possible alternative solutions.

Keywords: value added tax, cash accounting
