

UDK 336.226.3

DOI: 10.7251/FIN1803003A

Dinka Antić*

PREGLEDNI RAD

Unapređenje administriranja PDV-om u funkciji smanjenja poreske evazije

Improvement of VAT administration process in the function of reducing tax evasion

Rezime

U nastojanju da se poboljšanjem i pojednostavljenjem procesa administriranja PDV-om smanji rizik od PDV prevara, EU je koncipirala nekoliko modela administriranja PDV-om koji bi mogli da uspješno zamijene standardne PDV administrativne procedure. Modeli su koncipirani na modernim tehnološkim platformama, koje se baziraju na korištenju informatičkih alata i telekomunikacija, kao i inovacija u poslovanju i platnom prometu. Komparativna analiza modela pokazala je da svaki model ima određene prednosti i nedostatke, što implicira zaključak da se odabir prihvatljivog alternativnog modela administriranja PDV-om treba temeljiti na cost-benefit analizi pozitivnih i negativnih efekata odabranog modela na obveznike, poresku administraciju i javne prihode.

Ključne riječi: porez na dodanu vrijednost (PDV), poreska evazija.

Abstract

In an effort to reduce the risk of VAT fraud by improving and simplifying the VAT administration process, the EU has developed several VAT administration models that could successfully replace the standard PDV administrative procedures. The models are conceived on modern technology platforms, based on the use of IT tools and telecommunications, as well as innovation in business and payment transactions. Comparative model analysis has shown that each model has certain advantages and disadvantages, implying that the choice of an acceptable alternative VAT tax model should be based on a cost-benefit analysis of the positive and negative effects of the selected model on taxpayers, tax administration and public revenue.

Keywords: value added tax (VAT), tax evasion

UVOD

Tradicionalni model plaćanja PDV-a bazira se na načelu samoopozreivanja. Pravilo je da obveznici plaćaju obvezu za PDV prilikom podnošenja PDV prijave. Tokom poreskog razdoblja, koje može biti, shodno propisima ili odabranim opcijama koje omogućavaju nacionalni PDV propisi, mjesec, kvartal, polugodište ili godina, obveznik u ime države vrši naplatu PDV-a koji se iskazan na fakturama koje se izdaju kupcima. Po isteku poreskog razdoblja, obveznici sučeljavaju ulazni PDV sa faktura koje su primljene od dobavljača sa izlaznim PDV-om sa faktura koje su izdane kupcima

i razliku uplaćuju na račune države. Obveznik djeluje kao „fiskalni agent“ države u pogledu prikupljanja javnih prihoda. Primjena određenog modela plaćanja PDV-a proizvodi mikroekonomske i makroekonomske efekte. S jedne strane, model plaćanja utječe na troškove poštivanja poreskih propisa koje ima obveznik u sistemu PDV-a, a na drugoj strani determinira trendove u naplati prihoda od PDV-a. Nedostatak tradicionalnog modela administriranja je da poreska administracija tek *ex post* verificira obračun PDV-a, što u slučaju slabe finansijske discipline može potaknuti obveznike na poreske prevare.

* Šef Odjeljenja za makroekonomsku analizu Upravnog odbora UIO i docent na Fakultetu pravnih nauka Panevropskog univerziteta „Apeiron“ Banjaluka.
e-mail: dinka.antic@uino.gov.ba

Evropska komisija kontinuirano analizira politiku PDV-a na razini Evropske unije. Analiza politike ne ograničava se samo na elemente oporezivanja (stope, osnovicu, oslobođanja, posebne sheme...) već i na administriranje PDV-om, u smislu (de)registracije, podnošenja PDV prijave, vođenja evidencija, plaćanja PDV-a i dr. Komisija je analizirala metode administriranja PDV-om koje bi mogle da uspješno zamijene tradicionalni način koji se bazira na načelu samooporezivanja. Očekuje se da bi primjena novih modela administriranja PDV-om trebalo, s jedne strane, da dovede do smanjenja troškova poštivanja propisa koje obveznici PDV-a imaju prilikom obračuna i administriranja PDV-om, a s druge strane da smanji rizik od PDV prevara i gubitak prihoda od PDV-a. Mješovita grupa, koju je formirala Komisija, identificirala je četiri potencijalna modela administriranja PDV-om. Imajući u vidu brzi razvoj digitalne ekonomije, koji je zahtijevao i brzo prilagođavanje administriranja PDV-om, bilo je potrebno potencijalne alternativne modele administriranja analizirati u svjetlu razvitka IT platforme za obračun i administriranje PDV-om. Ostali bitni faktori za primjenu drugačijih modela administriranja PDV-om odnosili su se na pravna, operativna, politička i druga ograničenja koja mogu predstavljati prepreku za efikasnu implementaciju alternativnog modela administriranja PDV-om.

1. ALTERNATIVNI MODELI ADMINISTRIRANJA PDV-OM

1.1. Model „odvojenog plaćanja“ PDV-a

Model „odvojenog plaćanja“ u smislu finansijskog poslovanja podrazumijeva situaciju kada se isplata po određenoj transakciji vrši pomoću nekoliko platnih kartica, u vlasništvu jednog ili više lica.¹

U osnovi, model podrazumijeva da kupac plaća PDV na odvojeni bankovni račun koji se može koristiti od strane dobavljača za plaćanje PDV-a na odvojene PDV račune svojih dobavljača. Model uključuje i pravo poreske administracije na nadgleda kretanje naplate PDV-a na odvojene račune, kao i pravo blokade računa u bankama na koje se uplaćuje PDV.

Model funkcioniра na sljedeći način. Ovlaštena banka poreske administracije djeluje kao posrednik između obveznika i poreske administracije. Banka prikuplja PDV na račune koje je otvorila poreska administracija i transferira ga poreskoj administraciji. Svaki PDV obveznik treba da ima blokirani PDV račun u banci poreske administracije na kojem će se držati PDV koji uplaćuju kupci. Međutim, blokiranim računom upravlja obveznik koji je i dao nalog da se otvori račun na njegovo ime. Model ne mijenja ostale administrativne obveze obveznika, koji je dužan da obračuna ispravan iznos PDV-a na fakturi. Isto tako, pravo odbitka ulaznog PDV-a se ostvaruje na isti način kao i u standardnom modelu obračuna i plaćanja PDV-a. Obveznik ima pravo da odbije ulazni PDV na nabavke dobara i usluga u svrhu obavljanja poslovanja. Obveznik prilikom plaćanja fakture dobavljaču daje instrukcije svojoj banci da plati iznos nabavljenih dobara ili usluga i dospjeli PDV. Plaćanje se dijeli na dva iznosa – oporezivu osnovicu i iznos PDV-a.

Nalog banci za transfer plaćanja i dospjelog PDV-a obveznik može izvršiti ručno ili automatizirano. Ukoliko se radi o ručnom upravljanju cijelim procesom, sâm obveznik razdvaja iznos fakture na oporezivu osnovicu i PDV i daje nalog banci za odvojena plaćanja, te upravlja blokiranim PDV računom. U osnovi, ručno plaćanje fakture podrazumijeva dva bankovna transfera.

U slučaju da se proces automatizira, moguće su dvije opcije, da se automatizacija odvija na način da obveznik ima pristup bankarskom softveru koji omogućuje odvojene bankarske transfere ili preko automatizirane klirinške agencije. U slučaju da se transferi vrše preko automatizirane klirinške agencije, potrebno je da nalog za plaćanje sadrži dovoljno podataka da bi se izvršila podjela iznosa računa na ispravan način. Najvažniji podaci uključuju broj bankovnog računa blokiranog PDV-a obje strane u transakciji i stopu PDV-a. U osnovi, automatstko plaćanje fakture podrazumijeva dva bankovna transfera. Budući da se izvršenje transakcije odvija u realnom vremenu, poreska administracija ostvaruje puni uvid u cijeli proces u momentu kada se plaćanje izvrši. Osim toga, poreska administracija vodi evidenciju o PDV statusu svih oporezivih lica u sistemu u realnom vremenu, te vodi PDV tekuće račune koji duguju kada oporezivo lice plati PDV, a potražuju kada oporezivo lice primi PDV na svoj blokirani PDV račun. Radi se o virtuelnom računu koji poreska administracija formira unutar IT sistema institucije, a koji služi za analitičko praćenje plaćanja PDV-a. Za razliku od blokiranog PDV bankarskog računa, koji može imati samo pozitivan saldo, virtuelni tekući račun može biti i na strani „duguje“ i na strani „potražuje“, budući da odražava poziciju oporezive osobe u vezi sa PDV-om. Prilikom plaćanja fakture dobavljaču, obveznik pravi jedan ili dva naloga za plaćanje, ovisno o tome da li se radi o automatskom ili ručnom plaćanju. Sredstva na blokiranom PDV računu obveznik može koristiti samo za plaćanje PDV obveze. Ovisno o iznosu PDV-a i statusu svog blokiranog PDV računa, obveznik može koristiti PDV kredit na svom blokiranom PDV računu ili sredstva koja ima na bankovnom računu koji mu služi za regularno poslovanje. Po završetku poreskog razdoblja, oporezivo lice i poreska administracija vrše sravnjenje i utvrđuju iznos PDV-a koji treba biti uplaćen na račune javnih prihoda ili vraćen kao povrat obvezniku.

Prednost modela se ogleda u tome što su onemogućene prevare tipa „obveznik koji nestaje“, kada obveznik postaje nedostupan poreskoj administraciji, zadržavajući iznos naplaćenog PDV-a. Iako se, uglavnom, ističu prednosti modela kao instrumenta za prevenciju prevara u sistemu PDV-a, koristi je moguće ostvariti ukoliko su kumulativno zadovoljeni sljedeći uslovi: da je primjena modela obvezujuća za sve obveznike, da je moment oporezivanja za sve isporuke vrijeme isplate PDV-a, te ukoliko svi obveznici vrše elektronske uplate PDV-a. Međutim, praksa obveznika je da umjesto bankovnih transfera PDV plaćaju alternativnim načinima – kreditnim i debitnim karticama ili čak gotovinom, što onemogućava primjenu modela (PWC, 2010). S druge strane, iako primjena modela može pogoditi gotovinski tok određene grupacije obveznika kojima je pogodovao standardni način obračuna i plaćanja PDV-a, kao značajnog faktora finansijskog upravljanja, postoje i pozitivne strane modela za obveznike, pogotovo u slučaju da poreska administracija implementacijom modela ubrza isplate povrata (PWC, 2010).

Model se može propisati sa obvezujućom ili opcionalnom primjenom. Ukoliko se ostavi kupcima mogućnost da se opredijele, oni mogu PDV obvezu uplatiti na standardni način, na račun prodavca zajedno sa poreskom osnovicom, ili na blokirani PDV bankovni račun prodavca. Za kupce je mogućnost direktne uplate na blokirani PDV bankovni račun pogodnija, jer su sigurni da neće biti dio lanca PDV prevara. Isto tako, opcionalna primjena modela omogućava dodatnu zaštitu javnih prihoda, jer znači da je blokirani PDV bankovni račun pod izričitom kontrolom poreske administracije i obveznik ga ne može koristiti za plaćanje PDV obveza. Imajući to u vidu, obveznici koji su skloni prevarama neće se prijaviti za korištenje modela, čime se u cjelini smanjuje efektivnost modela. Opcijska primjena

¹ Izvor: <https://www.investopedia.com>

modela povećava kompleksnost administriranja PDV-om, kako za obveznike, tako i za poresku administraciju. U suštini, opcijaska primjena zahtijeva dvostruke evidencije. Obveznici će biti primorani da vode zasebne evidencije za svakog kupca – obveznika ovisno o tome da li on želi da uplaćuje PDV na blokirani PDV bankovni račun ili će koristiti standardni model plaćanja PDV-a. Isto tako, poreske administracije će morati sprovoditi složena poravnanja kako bi verificirali iznose uplaćene na blokirane PDV račune, iznose prijavljene u PDV prijavama kupca i dobavljača, te poziciju na tekućem PDV računu. Opcijaska primjena modela negativno utječe na troškove poštivanja propisa. Ukoliko se svi obveznici ne opredijele za blokirane PDV račune, finansijski sektor neće biti zainteresiran za razvijanje softvera koji će omogućiti efikasnu promjenu modela ili će razviti IT platformu koja će zbog fiksnih troškova ulaganja biti skuplja za korištenje od strane obveznika koji se opredijele za opcioni model, nego u situaciji kada svi obveznici koriste model odvojenog plaćanja.

Može se zaključiti da je najefikasnije i najracionalnije da je model obvezujuć za sve obveznike, i kupce i dobavljače, odnosno što širi opseg obveznika.

Model ne pogađa sve zainteresirane strane podjednako. Banke bi trebalo da razviju online programe za poslovanje sa blokiranim PDV računom. Primjena modela od strane obveznika ne zahtijeva dodatna ulaganja. Međutim, obveznici će se suočiti sa značajnim operativnim troškovima upravljanja blokiranim PDV računom u banci. Primjena modela zahtijeva i prilagođavanja poreske administracije i njenim bankama u smislu monitoringa svih PDV računa obveznika, pogotovo u vezi sa PDV prijavama.

Prilikom procjene koristi i troškova (cost-benefit analiza) postavlja se pitanje koristi. Smanjenje PDV jaza zbog smanjenja prevara dovodi do rasta prihoda od PDV-a. S druge strane, obveznici i banke se suočavaju sa značajnim troškovima implementacije. U cilju da se teret primjene novog modela plaćanja PDV-a ravnomjerno rasporedi, postoje i ideje da se obveznicima i bankama odobre poreske olakšice koje bi im omogućile da snose teret implementacije modela bez većih šokova u poslovanju u pogledu održavanja likvidnosti (PWC, 2010).

Standardni način plaćanja PDV-a ne pravi razliku u odnosu na poziciju obveznika da li je dobavljač ili kupac, već je obveznik istovremeno u obje pozicije transakcija prometa dobara i usluga. Međutim, u modelu odvojenog plaćanja PDV-a, postupci i procedure u vezi sa plaćanjem PDV-a se razlikuju ovisno o tome da li se radi o transakciji nabavke ili transakciji prodaje dobara i usluga.

1.2. Model centralne baze za monitoring PDV-a

Model centralne baze za monitoring PDV-a podrazumijeva IT nadzor poreske administracije nad uplatama PDV-a. Prema ovom modelu, svi podaci sa fakture oporezive osobe treba da se prosljede u centralnu bazu na monitoring PDV-a. Očekuje se da bazom upravlja poreska administracija, ali moguće je da taj zadatak bude delegiran nekoj drugoj javnoj instituciji ili javno-privatnom subjektu. U suštini ne radi se o izmjenama načina plaćanja PDV-a, ali se omogućava kontrola obveznika u realnom vremenu, što je od velikog značaja za istrage u vezi s prevarama. Obveznik i dalje obračunava PDV na standardni način. Isto tako, obveznik ostvaruje pravo na odbitak PDV-a na dobra i usluge iz nabavki pod standardnim uslovima. Međutim, potrebno je da se fakture izdaju elektronski u realnom vremenu.

Ključni preduslovi za implementaciju modela jeste postojanje e-fakturiranja, koje bi trebalo biti obvezujuć način poslovanja između

obveznika da bi primjena modela bila uspješna, te mogućnost pretraživanja e-fakture od strane poreske administracije. Na bazi fakture koje su pohranjene u centralnoj bazi moguće je da poreska administracija obvezniku dostavi unaprijed odštampanu PDV prijavu.

S obzirom na to da se model temelji na IT platformi, obveznici bi bili suočeni sa značajnim troškovima vezanim za prelazak sa papirne fakture na e-fakturiranje. Poreska administracija treba se osposobiti za elektronske transfere podataka iz e-fakture obveznika i njihovo memoriranje i arhiviranje. Radi se o ogromnoj količini podataka² čiji transfer, arhiviranje i korištenje od strane poreske administracije zahtijeva značajna ulaganja u hardver velikog kapaciteta³ i odgovarajući softver za obradu podataka, arhiviranje i backup. S obzirom na to da su potrebna znatna ulaganja u IT platformu, smatra se da bi u slučaju primjene ovog modela bilo poticajno za obveznike da se odobre poreske olakšice, odnosno subvencije za nabavku IT opreme i softvera.

Nedostatak modela jeste i ograničen opseg samo na transakcije prometa dobara i usluga između obveznika. S obzirom na zahtjev za izdavanje e-fakture, model je moguće koristiti u transakcijama prometa sa obveznicima, dok je za transakcije krajnje potrošnje potrebno propisati obvezu izdavanja e-računa u maloprodaji.

Velika prednost modela jeste monitoring i kontrola obveznika u realnom vremenu. Poreska administracija može koristiti softver za profiliranje rizičnih transakcija već u momentu izdavanja fakture, te potom inicirati dalje istrage i kontrole na licu mjesta kod obveznika kako bi spriječili prevare i osigurali naplatu prihoda. Model omogućuje poreskim administracijama direktan uvid u informacije o transakcijama prodaje već u vrijeme izdavanja računa, ali ne onemogućuje prevare koje bi mogle kasnije uslijediti prilikom plaćanja računa, jer ne postoji mehanizam blokiranja naplaćenog PDV-a, kao u slučaju modela odvojenog plaćanja.

Zbog navedenih manjkavosti efekti primjene modela u smislu smanjenja PDV jaza su manji nego u slučaju modela odvojenog plaćanja.

Moguća je obvezujuća ili opcijaska upotreba modela. Ukoliko se obveznicima da mogućnost izbora, posljedica je smanjenje efikasnosti modela. Glavna korist modela je u tome da poreska administracija može pratiti sve oporezive transakcije preko e-fakture, što omogućava primjenu različitih indikatora rizika i uočavanje prevara u najranijem stadiju. U slučaju opcijaska primjene modela, realno je očekivati da se obveznici skloni prevarama neće prijaviti za primjenu modela, što će imati za posljedicu da se fakture rizičnog profila ne pohranjuju u centralnu bazu, te time ostaju izvan opsega centralizirane kontrole poreske administracije. Stoga, da bi se ostvarile koristi od modela, potrebno je propisati obvezujuću primjenu modela. Imajući u vidu potrebne IT kapacitete za implementaciju modela i neujednačenu razvijenost članica, potrebno je propisati zahtjeve za osiguranje tehničkih standarda na razini EU. To je nužno ne samo zbog efikasnosti kontrola od strane poreskih administracija, već i za sprovođenje zajedničkih prekograničnih kontrola.

1.3. Model skladišta podataka

Skladište podataka je baza podataka koja omogućuje brzo i jednostavno izvođenje pretraga i upita iz velikih količina podataka. Model podrazumijeva da obveznik ima instaliran računovodstveni sistem koji može generirati datoteke za potrebe poreske revizije, te da ima skladišta podataka kojima može pristupiti poreska administracija.

Primjena modela bi zahtijevala temeljitu promjenu koncepta PDV-a u segmentu plaćanja, odnosno napuštanje načela samooporezivanja,

² Procjenjuje se da se u EU (bez Hrvatske) godišnje izda oko 29 milijardi fakture. Izvor: PWC (2010).

³ Samo na Njemačku otpada 23% fakture, što u smislu virtuelnog prostora na serverima iznosi 318.050 GB godišnje. Izvor: PWC (2010).

koje se temelji na ključnoj ulozi obveznika, u pravcu ostvarenja mogućnosti da poreska administracija umjesto obveznika utvrđuje poreski status transakcije. Da bi se model mogao primijeniti potrebno je da poreska administracija ima pristup određenim podacima u posjedu obveznika nužnih za utvrđivanje PDV-a i ispunjavanje PDV prijave, iz kojih proizlazi i obveza za PDV i plaćanje PDV-a. Model koriste neke članice OECD, te je u sklopu te organizacije propisan način korištenja, format i sadržina podataka koji su nužni za poreske revizije⁴ (OECD, 2010). Radi se o kompleksnom modelu, koji zahtijeva veća ulaganja od strane obveznika i duže vrijeme za pripremu prije uvođenja. S druge strane, sa stajališta smanjenja PDV jaza, model je efikasniji od modela odvojenog plaćanja i modela centralne PDV baze jer pored transakcija prometa sa obveznicima uključuje i transakcije prodaje u krajnjoj potrošnji. Pored toga, model omogućava pristup računima i plaćanjima, što zaokružuje set podataka koji su potrebni za cjelovitu poresku reviziju. S obzirom na velika ulaganja koja su nužna za primjenu ovog sistema postoje prijedlozi da se zahtijeva primjena modela samo od obveznika rizičnog profila, koji imaju velike sklonosti ka prevarama. Druga opcija je da pristup podacima od strane poreske administracije ne bude online, nego da poreski obveznik periodično, npr. jednom godišnje, na zahtjev poreske administracije, osigura standardnu datoteku u svrhu poreske revizije. S obzirom na to da primjena modela zahtijeva značajna ulaganja, a da, s druge strane, država ostvaruje visoke koristi, smatra se da bi bilo potrebno da se obveznicima odobre subvencije za nabavku potrebne tehnologije.

Model podrazumijeva da obveznik pohranjuje unaprijed definirane podatke iz transakcija prometa koje su strukturirane u dogovorenim formatu u sigurnosna skladišta PDV podataka koje održava obveznik. Podaci uključuju podatke iz faktura, dokaze o isporuci i podatke o plaćanju. U suštini, radi se o podacima koji su potrebni za kontrolu i reviziju PDV-a. Obveznik prema modelu treba da poreskoj administraciji omogući direktan pristup podacima o PDV transakcijama koji se pohranjuju u PDV skladištima, s tim da poreska administracija može povući podatke koji su joj potrebni za monitoring obračuna PDV-a u realnom vremenu i u cilju ublažavanja rizika od PDV prevara. Pri tome je potrebno naglasiti da poreska administracija jedino ima pristup setu podataka koje pohranjuje obveznik u sigurnosna PDV skladišta, bilo svaka 24 h ili po zahtjevu poreske administracije. Model ne utječe na način naplate PDV-a. Poreski obveznik je i dalje nadležan za obračun PDV-a na fakturi. Isto tako, PDV obveznik ima pravo odbitka PDV-a na dobra i usluge koje nabavlja za poslovne svrhe. Poreski obveznik na kraju poreskog razdoblja zbraja ulazni i izlazni PDV i iskazuje neto poziciju (PDV obveza ili povrat PDV-a) na PDV prijavi koju podnosi poreskoj administraciji. Model se prvenstveno može koristiti za transakcije prometa dobrima i uslugama između obveznika, a uz propisivanje obveznosti izdavanja PDV računa i za transakcije prometa dobrima i uslugama u krajnjoj potrošnji.

U osnovi, model doprinosi kvaliteti kontrole i revizije PDV-a i smanjenju PDV prevara. Poreska administracija dobija mogućnost da u realnom vremenu nadzire obračun PDV-a, ostvaruje stalnu komunikaciju sa obveznikom i revidira izdavanje faktura, plaćanje, otpremnice i druge podatke vezano za isporuku i sl. Model omogućava poreskoj administraciji da identifikuje sumnjive transakcije u smislu prevara, i to odmah nakon što obveznik omogući pristup svom PDV skladištu. Poreska administracija može koristiti indikatore za rizični profil obveznika i odmah poduzeti istrage i revizije na licu mjesta. Uočavanje prevara u PDV sistemu doprinosi većoj naplati prihoda bilo kao direktna posljedica spriječenih prevara ili indirektno, osporavanjem sumnjivih zahtjeva za povrate.

Model se može uvesti kao obvezujući ili kao opcija koju mogu da koriste obveznici koji to žele. Glavni nedostatak opcione upotrebe je smanjena efikasnost modela, jer poreska administracija ima samo ograničeni uvid u transakcije prometa. Realno je očekivati da obveznici koji su skloni prevarama neće odabrati korištenje modela, odnosno neće dozvoliti poreskoj administraciji da u realnom vremenu ima uvid u transakcije prometa i podatke s tim u vezi. Da bi primjena modela bila efikasna u smislu ostvarenja ciljeva poreske administracije u smislu smanjenja prevara i PDV jaza, potrebno je da model bude obvezujući za sve obveznike, a za EU i harmoniziran u pravnom i tehničkom smislu na razini EU, kako bi se omogućile i zajedničke prekogranične istrage PDV prevara. Analize Komisije (EC, 2011) pokazale su uspješnu implementaciju modela skladišta podataka⁵ u nekim članicama EU i zainteresiranost drugih članica za preuzimanje dobre prakse. U tom smislu, postoje i inicijative da se model primjenjuje jednoobrazno u svim članicama. U tzv. Zelenom papiru EU, koji predstavlja strategiju razvoja sistema PDV-a u EU od 2010. do 2020, Evropska komisija zadužena je da utvrdi zajednički pristup implementaciji modela skladišta podataka na razini EU.

1.4. Model certificirane oporezive osobe

Primjena modela zahtijeva da oporezivo lice zadovolji uslove za certifikaciju, a pored toga, potrebne su i značajne investicije u sistem internih kontrola. Certifikacija podrazumijeva da obveznik koristi računovodstveni sistem odobren od strane poreske administracije. Na taj način se osigurava da obveznici koriste računovodstvene sisteme koji su komplementarni sistemu poreske administracije, što smanjuje ukupne rizike u vezi s naplatom prihoda i pojave prevara.

Da bi proces poštivanja propisa iz sfere PDV-a i interne kontrole obveznika bio certificiran, potrebno je da obveznik ima tzv. Okvir internih kontrola u skladu sa općeprihvaćenim međunarodnim standardima (COSO, 2009), koji treba da uključi i Okvir kontrole PDV-a. Radi se o smjernicama koje pokrivaju ljudski aspekt kontrole, procese i tehnologiju, koje bi trebalo da budu sastavni dio pravnog okvira i kodeksa korporativnog upravljanja. Fokus je na kontinuiranom monitoringu rizika kao preduslovu za ispravno upravljanje rizikom. Ukoliko obveznik primjenjuje smjernice internih kontrola, on je u stanju da sprovede procjenu vlastitih rizika u vezi sa poslovnim funkcijama, te da za upravu pripremi izjavu da kontrolira sve procese poslovanja, tzv. pozicija "in control". Obveznik koji je u poziciji "in control" može otkriti i dokumentirati rizike i potom obavijestiti poresku administraciju. Prethodno je potrebno da se u okviru internih kontrola opiše i okvir poreskih kontrola sa fokusom na interne kontrole poreskih procesa. Ključni element okvira poreskih kontrola kada se radi o PDV-u treba biti stvaranje mogućnosti za revidiranje faktura, nabavki, isporuka i plaćanja. Drugi važan faktor jeste pouzdanost računovodstvenog softvera i procesa za postupanje sa prodajama i nabavkama u svrhu PDV-a i poštivanje PDV propisa iz područja fakturiranja, podnošenja prijava i izvještavanja. Model zahtijeva da oporezivo lice poreskoj administraciji dostavi opis glavnih poreskih rizika s kojima se suočava obveznik, te da opiše koncept i efikasnost upravljanja internim rizikom i kontrolne sisteme koji se koriste za upravljanje rizikom tokom finansijske godine. Model de facto fokus kontrola prenosi sa poreske administracije na obveznika, na taj način mijenjajući i suštinu kontrole i revizije poreske administracije i način sprovođenja. U situaciji kada u kompaniji ne postoje interne kontrole procesa bitnih za oporezivanje PDV-om, poreska administracija poduzima kontrole i revizije na tradicionalan način. Međutim, ukoliko obveznik ima takav sistem internih kontrola koji mu omogućava da otkrije ozbiljnije i o njima obavijesti poresku administraciju, uloga poreske

⁴ Standard Audit File for Tax (SAF-T).

⁵ Model se uglavnom naziva po skraćenici – SAFT model.

administracije se bitno mijenja, te se umjesto nametljivih kontrola i revizija bave procjenom sistema nadzora rizika od strane obveznika.

Model podrazumijeva da se certificiranje vrši samo ukoliko je obveznik u poziciji "in control", koja podrazumijeva kontinuiranu kontrolu svih procesa u kompaniji. Drugi uslov za certifikaciju je da poreska uprava može vršiti reviziju na efikasan i učinkovit način. Ulogu certifikacijskog tijela može imati sama poreska administracija ili treća strana, poput eksternog revizora koji vrši finansijsku reviziju kompanije.

U okviru Globalnog poreskog foruma OECD-a kreirane su smjernice u vezi s poštivanjem poreskih propisa i poreskih računovodstvenih sistema (OECD, 2010a). Smjernice opisuju na koji način okviri poreskih kontrola, sistemi, računovodstveni softver i upotreba standardnih datoteka za potrebe poreske revizije mogu doprinijeti nadzoru od strane poreske administracije, a u cilju poboljšanja naplate prihoda i poštivanja propisa.

Model ne podrazumijeva izmjene u načinu naplate PDV-a. Obveznik je odgovoran za obračun PDV-a na fakturi. Isto tako, obveznik ima pravo odbitka ulaznog PDV-a na dobra i usluge koje nabavlja u svrhu poslovanja. Na kraju poreskog razdoblja obveznik priprema PDV prijavu. Međutim, u odnosu na standardnu proceduru postoji dodatna obveza, budući da se PDV prijava treba pripremiti u skladu sa certificiranim okvirom za PDV kontrolu, uključujući i procese i sisteme koji su korišteni. Korištenjem modela revizija poreske administracije efikasnija je i učinkovitija nego u uslovima primjene standardnih pravila poštivanja propisa iz područja PDV-a. Model olakšava uparivanje podataka iz faktura, otpremnica i bankovnih izvještaja u vezi s transakcijama prometa dobara i usluga, obračuna i plaćanja PDV-a. Pored toga, poreska administracija može revidirati podatke o korekcijama u vezi sa plaćanjem i odbitka PDV-a tek nakon nastanka transakcije i nakon što se dostavi izvještaj o transakciji, bilo u sklopu PDV prijave ili podnošenjem drugih zbirnih izvještaja za poresko razdoblje.

Moguće je propisati obvezujuću ili opcionu upotrebu modela. Uspostavljanje internih kontrola u kompaniji uvijek doprinosi efikasnosti kompanije. U slučaju uspostave PDV internih kontrola, koristi se ogledaju u tome što će obveznik nakon certifikacije biti podvrgnut daleko manjem broju kontrola i revizija od strane poreske administracije. Važna korist za obveznika je što nakon uspostave internih kontrola može na efikasniji način upravljati PDV rizicima. S druge strane, koristi od primjene modela za poresku administraciju ogledaju se u većoj sigurnosti u pogledu procesa podnošenja prijava i većoj efikasnosti kontrola i revizija. Nedostatak modela je nemogućnost nadzora u realnom vremenu. No, certifikacija daje garancije da je obveznik uspostavio efikasan sistem kontrola koji bi trebalo da osigura korektnu naplatu PDV-a. Što je veći broj certificiranih obveznika, to su manji rizici po PDV sistem u cjelini. Iz navedenog proizlazi da se maksimalni efekti mogu očekivati ukoliko se primjena modela propiše kao obvezujuća. Primjena modela u EU zahtijeva donošenje jedinstvenih tehničkih pravila i smjernica.

2. COST-BENEFIT ANALIZA MODELA

Cost-benefit analiza prezentirana četiri modela plaćanja PDV-a bazira se na sljedećim indikatorima:

- troškovima (kapitalnim i operativnim) za ključne strane (stejkholderi) – obveznike, poresku administraciju i, eventualno, banke;

- uslovima za implementaciju;
- vremenskom horizontu implementacije;
- obuhvatu;
- korisnicima vladinih poticaja za korištenje modela; i
- neto koristima.

Prednost modela odvojenog plaćanja je u tome da se u ranoj fazi naplate PDV-a iznos obveze za PDV prenosi na blokirani PDV bankovni račun koji je otvoren u banci poreske administracije. Za razliku od modela odvojenog plaćanja u standardnom sistemu obračuna i plaćanja PDV-a obveznik plaća samo neto poziciju, odnosno razliku između izlaznog i ulaznog PDV-a, ali tek nakon isteka poreskog razdoblja. Fizičkim izdvajanjem iznosa PDV-a na blokirani PDV bankovni račun i lociranjem računa u banku poreske administracije omogućen je uvid poreskih vlasti u tok naplate PDV-a. Poreska administracija ima mogućnost da nadzire plaćanje PDV-a, blokira sredstva na blokiranom PDV računu i spriječi nestanak poreskog obveznika sa PDV-om naplaćenim od kupca. Stoga, primjenom modela odvojenog plaćanja država može ostvariti velike koristi. Međutim, da bi se koristi maksimizirale potrebno je da primjena modela bude obvezujuća i da se sva plaćanja između obveznika (B2B⁶ transakcije) vrše elektronski. Izvan opsega modela ostaju transakcije gdje se naplata vrši u gotovini ili putem kreditnih i debitnih kartica (B2C⁷ transakcije). Imajući u vidu da u svakom sistemu PDV-a postoje obveznici koji su skloni PDV prevarama, obuhvat modela odvojenog plaćanja koji je ograničen samo na transakcije prometa između obveznika može potaknuti obveznike sklone prevarama da prodaju preorijentiraju na gotovinska plaćanja ili plaćanja putem kreditnih i debitnih kartica. Na taj način, kartično i gotovinsko plaćanje postaje kanalom za poresku evaziju.

Imajući u vidu da je upravljanje PDV-om dio finansijskog menadžmenta, primjena modela odvojenog plaćanja neće odgovarati kompanijama koje izvlače pozitivne efekte iz sistema PDV-a balansirajući plaćanje PDV-a dobavljačima sa naplatom PDV-a od kupaca, u smislu da posluju sa dobavljačima s kojima ugovaraju duže rokove plaćanja i sa kupcima koji plaćaju u gotovini ili u kraćim rokovima. U takvim okolnostima, obveznik ostvaruje odbitak PDV-a ili čak povrat iako ga još nije platio. Poreske vlasti mogu ublažiti negativne efekte primjene modela odvojenog plaćanja ukoliko ubrzaju rokove isplate povrata ili smanje troškove poštivanja poreskih propisa od strane obveznika (npr. da dostave unaprijed odštampane popunjene PDV prijave).

Primjena modela zahtijeva značajne investicije kod banaka u kojima obveznici drže račune, zbog prilagođavanja platnih sistema zahtjevima modela. Investicije su potrebne i u banci poreske administracije koja treba administrirati blokirane PDV bankovne račune obveznika. Sa dodatnim inicijalnim investicijama suočije se i poreska administracija koja dobija proširene nadležnosti u smislu nadzora PDV tekućeg računa obveznika i moguće generiranih unaprijed odštampanih i ispunjenih PDV prijave. S druge strane, u pogledu troškova obveznika, izdaci za investicije su minimalni, budući da se mijenja samo način plaćanja. Međutim, primjena modela odvojenog plaćanja zahtijeva dodatne operativne troškove obveznika u vezi sa upravljanjem blokiranim PDV računom. U osnovi, model zahtijeva značajne inicijalne troškove za uvođenje, koji se mogu razlikovati od zemlje do zemlje s obzirom na nivo tehničke (IT) opremljenosti banaka, poreskih obveznika i poreske administracije. Ipak, nakon početne implementacije, primjena modela ne zahtijeva značajnija dodatna ulaganja. S obzirom na to da su neto koristi od modela

⁶ Engl. business to business.

⁷ Engl. business to consumer.

najveće u odnosu na ostale modele, a da banke snose najveće troškove, država bi mogla poreskim olakšicama ili izravnim subvencijama za nabavku IT opreme i softvera stimulirati poslovne banke.

Model centralne baze za monitoring PDV-a može funkcionirati samo ukoliko je obvezujuće elektronsko fakturiranje prometa između obveznika (B2B), te ukoliko postoji mogućnost pristupa poreske administracije podacima sa elektronskih faktura. Najveći troškovni udar u ovom modelu snose poreski obveznici u smislu prelaska sa papirnih faktura na elektronske. Da bi efikasno primijenila model, poreska administracija treba dodatna sredstva kako bi finansirala operativne troškove transfera podataka u centralnu PDV bazu za monitoring i troškove pretraživanja baze u svrhu vršenja kontrola i revizije. Prema procjenama, vremenski okvir za implementaciju modela centralne baze za monitoring PDV-a je osam godina (PWC, 2010), dakle, kraći nego u slučaju primjene modela odvojenog plaćanja PDV-a.

Veliku korist od modela imaju poreske vlasti, koje dobijaju pristup informacijama o transakcijama prometa preko e-faktura u ranom stadiju, ali nemaju mogućnost blokiranja PDV-a u vrijeme plaćanja, te su efekti u smislu smanjenja poreske evazije manji nego u slučaju modela odvojenog plaćanja. S obzirom na to da neto koristi od modela ima država u vidu povećanja naplate prihoda, a da obveznici snose najveće troškove, država bi mogla poreskim olakšicama ili izravnim subvencijama za nabavku IT opreme i softvera za elektronsko fakturiranje stimulirati poreske obveznike.

Model skladišta podataka u pogledu troškova u najvećoj mjeri pogađa poreske obveznike. Oni su dužni investirati u nabavku odgovarajućeg računovodstvenog sistema iz kojeg je moguće generirati standardnu datoteku za potrebe poreske revizije i iz kojeg se podaci mogu izvesti i pohraniti u skladište podataka potrebnih za obračun PDV-a, a kojem može pristupiti poreska administracija. Vremenski horizont implementacije modela ovisi o ponudi računovodstvenih softvera. Dobavljači računovodstvenih sistema su već prilagodili softver koji prodaju potrebama poreske revizije tako da u razvijenim zemljama implementacija modela skladišta podataka ne uključuje investicije u dizajn i programiranje potrebnog računovodstvenog softvera, što značajno skraćuje vrijeme implementacije. Međutim, i u takvim okolnostima, implementacija modela skladišta u svrhu PDV-a bi trajala osam godina (PWC, 2010). U odnosu na ostale modele, koristi od primjene modela skladišta su daleko veće, jer je širi obuhvat modela. S obzirom na to da se omogućava pristup podacima iz računovodstvenog sistema, obuhvat podataka je znatno širi, te osim transakcija prometa između obveznika (B2B) uključuje i transakcije u maloprodaji (B2C), podatke sa otpremnica, faktura i izvoda banaka o plaćanjima. Troškovi implementacije za obveznike i poreske administracije su značajni, a obim troškova ovisi o načinu, dinamici i modalitetima pristupanja podacima poreske administracije. S obzirom na troškove s kojima se suočavaju obveznici, bilo bi potrebno odobriti poreske olakšice ili dati izravne subvencije za nabavku računovodstvenih sistema.

Model certificirane poreske osobe zahtijeva investicije kako bi obveznik udovoljio zahtjevima certifikacije, kao i investicije u sistem internih kontrola. Visina troškova ovisi o tome da li je obveznik nabavio PDV računovodstveni sistem koji je odobren od strane poreske administracije i da li je sistem internih kontrola odgovarajući. Ukupne neto koristi u smislu smanjenja PDV evazije su najmanji u odnosu na ostale modele. S obzirom na potrebne inicijalne investicije za primjenu modela, procjenjuje se da je potrebno osam godina za implementaciju (PWC, 2010). U cilju olakšavanja implementacije modela, država bi obveznicima trebalo da odobri poreske poticaje ili da subvencije za nabavku odgovarajućih računovodstvenih sistema i troškove certificiranja.

Ukupnu neto korist od uvođenja nekog od alternativnih modela administriranja PDV-om može se definirati kao razlika između koristi i troškova modela. Korist od modela predstavlja iznos dodatnih prihoda za koje se očekuje da će se naplatiti zbog činjenice da primjena svih modela djeluje u pravcu smanjenja poreske evazije. S druge strane, komponenta troškova primjene modela sadrži troškove poreske administracije, troškove obveznika, te, eventualno troškove trećih lica, npr. banaka, prema zahtjevima modela odvojenog plaćanja PDV-a ili specijalističkih agencija koje izrađuju računovodstveni softver i ostale informatičke alate koji se koriste pri poreskoj reviziji, analizi rizika i za sisteme interne poreske kontrole, kako to zahtijevaju ostali modeli. Imajući u vidu da model odvojenog plaćanja omogućuje direktan uvid poreskoj administraciji u uplate PDV-a, što predstavlja finalnu fazu administriranja PDV-om, može se očekivati snažan pozitivan efekat u smislu smanjenja poreske evazije i, posljedično, rasta prihoda od PDV-a. Istodobno, troškovi poreske administracije su minimalni, dok su troškovi obveznika i banaka inicijalne naravi. Drugi modeli omogućavaju uvid poreskim administracijama u ranije faze obračuna PDV-a, što ostavlja prostor za naknadnu utaju PDV-a. Manje koristi uz povećane operativne troškove obveznika i poreskih administracija, koji se javljaju svake godine, u konačnici umanjuju neto koristi od modela. S druge strane, modeli koji se zasnivaju na pristupu poreskih administracija podacima iz računovodstvenog sistema obveznika, uključuju širok opseg podataka, sa uvidom u plaćanje PDV-a u realnom vremenu, ostvaruju maksimalnu korist u odnosu na model odvojenog plaćanja PDV-a. Međutim, visoki troškovi implementacije modela od strane obveznika i poreske administracije u velikoj mjeri neutraliziraju koristi. Stoga, može se zaključiti da model odvojenog plaćanja PDV-a omogućuje maksimalnu neto korist od njegove primjene.

UMJESTO ZAKLJUČKA: OGRANIČENJA I PERSPEKTIVE PRIMJENE ALTERNATIVNOG ADMINISTRIRANJA PDV-OM U EU

Evazija u sistemu PDV-a u EU poprimila je velike razmjere. U nastojanju da se smanje gubici prihoda od PDV-a zbog prevara od strane obveznika, članice posežu za alternativnim modelima obračuna i naplate PDV-a. Prema procjenama, model odvojenog plaćanja PDV-a donosi najveće neto koristi zemlji koja ga uvede, međutim, opseg primjene koji se ograničava samo na elektronsko plaćanje PDV-a iz transakcije prometa dobrima između obveznika može da proizvede masovnije korištenje gotovine ili kreditnih kartica za plaćanje obveza za PDV. Isto tako, model može da negativno utječe na gotovinski tok i likvidnost na mikrorazini. Ukoliko se pođe od cilja koji se želi ostvariti, a to je da poreska administracija ima uvid u plaćanje PDV-a u realnom vremenu i da ima mogućnost blokiranja PDV-a na računima obveznika, tada se kao najbolje rješenje nameće kombinacija dva ili više modela. S obzirom na to da model odvojenog plaćanja PDV-a omogućuje najveće neto koristi, ali ima važan nedostatak u smislu ograničenog obuhvata primjene, poželjna kombinacija modela bi uključivala model odvojenog plaćanja PDV-a i jedan od ostala tri modela. Nedostatak ograničenog opsega transakcija plaćanja samo između obveznika može se eliminirati kombiniranjem sa modelom skladišta podataka. Međutim, potrebno je voditi računa o visokim troškovima održavanja baze podataka kojoj pristupa poreska administracija u realnom vremenu. Ovaj nedostatak se može ublažiti efikasnijom analizom rizika kod poreske administracije, koja će omogućiti fokusiranje na detaljan obuhvat podataka u realnom vremenu. Kombinacija modela odvojenog plaćanja sa modelom centralne baze za monitoring PDV-a smanjuje mogućnost prevara zbog šireg obuhvata

podataka, promatrano u odnosu na efekte modela odvojenog plaćanja PDV-a, no obuhvat podataka je ipak mnogo uži nego u modelu skladišta podataka. Slično je i sa modelom certificirane poreske osobe. Potrebno je imati u vidu da primjena alternativnih modela za poboljšanje i pojednostavljenje naplate PDV-a u EU ima i dodatno ograničenje. Analize su pokazale da je moguće ostvariti koristi ukoliko bi se odabrani model (ili kombinacija modela) koristili u svim članicama na jedinstven način. U praksi bi to podrazumijevalo da svaka članica primjenjuje isti model plaćanja, sa istim procedurama i obvezama, na istoj tehničkoj razini. Primjena različitih modela plaćanja ili različita primjena odabranog modela otvorila bi prostor za migriranje PDV prevara, a time i PDV jaza, u članicu sa najblažim odredbama. PDV jaz između potencijalnih prihoda koji se mogu naplatiti i stvarno naplaćenih prihoda ne nastaje samo kao posljedica nacionalnih PDV propisa već i primjene divergentnih PDV politika i pravila administriranja PDV-om u članicama EU.

IZVORI

1. COSO (2009). "Guidance on Monitoring Internal Control Systems". Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission.
2. Deloitte (2017). "Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method". Final Report.
3. Deloitte (2017a). "Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method". Final Report. Executive Summary.
4. Ernst&Young (2017). "Worldwide VAT, GST and Sales Tax Guide 2017".
5. European Commission (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the future of VAT – Towards a simpler, more robust and efficient VAT system tailored to the single market, COM (2011) 851 final, Brussels, 6.12.2011.
6. OECD (2010). "Guidance for the Standard Audit File – Tax".
7. OECD (2010a). "Forum on Tax Administration's General Administrative Principles: Information Note on Tax Compliance and Tax Accounting Systems".
8. OECD (2017). „International VAT/GST Guidelines“. OECD Publishing. Paris.
9. Prätzler, R.C. (2018). "Split Payments in VAT Systems – Is This the Future?". *International VAT Monitor* (29) 2.
10. PWC (2010). "Study on the feasibility of alternative methods for improving and simplifying the collection of VAT through the means of modern technologies and/or financial intermediaries". Final Report.
11. UHYItaly (2017). Tax News.