

UDK 336.226.3:336.225.66
DOI: 10.7251/FIN1701044A
Dinka Antić*

PREGLEDNI RAD

Politika praga za registraciju za PDV

Threshold policy for VAT registration

Rezime

Prag za registraciju u sistemu poreza na dodanu vrijednost (PDV) rezultira oslobađanjem od plaćanja PDV-a za one firme čiji je godišnji promet dobrima i uslugama ispod propisanog praga. Utvrđivanje optimalnog praga za registraciju podrazumijeva balansiranje (trade-off) troškova i koristi koje imaju obveznici i poreske vlasti, kako bi se minimizirale negativne i maksimizirale pozitivne implikacije postojanja praga na mikroekonomski, makroekonomski i fiskalni sistem. Prag za registraciju predstavlja polugu fiskalnih vlasti za osiguranje povlaštenog položaja malih firmi u sistemu PDV-a. Analiza prakse razvijenih zemalja i faktora koji determiniraju nivo praga za registraciju je pokazala da, u uslovima visoke heterogenosti malih obveznika, politika višeg praga uz opciju dobrovoljne registracije za PDV za male firme predstavlja poželjan element dizajna PDV sistema u svakoj zemlji.

Ključne riječi: porez na dodanu vrijednost (PDV), prag za registraciju.

Abstract

The threshold for registration in the system of value added tax (VAT) resulting exemption from payment of VAT for companies with an annual turnover of goods and services below the prescribed level. Determining the optimal threshold for registration involves balancing (trade-off) costs and benefits to taxpayers and tax authority. To minimize negative and maximize the positive implications of the existence threshold at the microeconomic, macroeconomic and fiscal system. The threshold for registration represents a lever fiscal personalization to ensure the privileged situation of small firms in the VAT system. Analysis of the practices of developed countries and the factors that determine the threshold level for registration is shown that, under conditions of high heterogeneity of small taxpayers, policy of high threshold with the option of voluntary registration for VAT for small companies represents a desirable design elements of VAT system in each country.

Keywords: value added tax (VAT), registration threshold.

UVOD

Prag za registraciju za PDV predstavlja jedan od stubova politike PDV-a. Kao referentnu vrijednost za prag za registraciju najveći broj zemalja uzima godišnji oporezivi promet. Neke zemlje za određene djelatnosti uzimaju mjesečni ili čak dnevni promet, vrijednost aktive, broj zaposlenih ili kombinaciju navedenih kriterija (Ernst&Young, 2016). Uvođenje praga za registraciju obveznika za PDV proizvodi isti efekat na ekonomski položaj firmi koje su ispod praga kao oslobađanje od plaćanja PDV-a. Prag za registraciju podrazumijeva da preduzeća i preduzetnici čiji je godišnji oporezivi promet ispod praga za oporezivanje nisu obveznici PDV-a i ne smiju iskazivati PDV na računima koje izdaju kupcima. Istovremeno, firme i preduzetnici „ispod praga“ nemaju pravo odbitka ulaznog PDV-a sadržanog u nabavkama dobara i usluga od obveznika PDV-a. Budući da ga ne može odbiti mala firma „ispod praga“ prenosi ulazni PDV u troškove

i ugrađuje u cijenu koštanja dobra koje proizvodi ili usluge koju pruža. Prag za registraciju utiče i na troškove administriranja koje snosi poreska administracija. Administriranje većeg broja obveznika u uslovima nižeg praga za registraciju zahtijeva veće kadrovske, finansijske i materijalno-tehničke resurse, što dodatno opterećuje državni budžet i smanjuje neto efekat ubiranja prihoda. Suprotno, visok prag za registraciju relaksira troškove administriranja, ali stvara prostor za izbjegavanje plaćanja PDV-a, što predstavlja indirektni udar na prihode budžeta države. Određivanje optimalnog iznosa praga za registraciju podrazumijeva *trade-off* između koristi i troškova koje snosi poreska administracija i firme koje mogu biti pogođene takvom politikom.

Istraživanja praga za registraciju za PDV u savremenim državama, kao bitnog elementa politike PDV-a, nisu obimna i uglavnom su vezana za modeliranje optimalnog praga i analize efekata primjene praga u konkretnim državama, uglavnom V. Britanije, te odskora

* 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

i Finske. Rad ima za cilj da na bazi analize implikacija praga za registraciju za PDV i faktora koji utiču na visinu praga ukaže na moguće opcije politike PDV-a koje, s jedne strane, mogu donijeti pozitivne učinke za makroekonomski sistem, a s druge strane, ekonomske i finansijske koristi za male firme.

1. IMPLIKACIJE PRAGA ZA REGISTRACIJU

1.1. Fiskalne implikacije

Fiskalni efekti praga za registraciju se ogledaju u smanjenim prihodima, jer se država odriče prihoda od PDV-a koji bi se prikupili na oporezivi promet preduzeća i preduzetnika čiji promet se nalazi ispod praga za registraciju. Uvođenjem praga za registraciju država štedi značajne resurse koje bi, u slučaju nepostojanja praga za registraciju, morala angažirati za potrebe administriranja i kontrole obveznika male ekonomske snage, umjesto da ih usmjeri na kontrole velikih poreskih obveznika i otkrivanje poreskih prevara i utaja. Troškovi poreske administracije uključuju troškove u vezi s registracijom obveznika, obradom poreskih prijava, kontrole i revizije, te troškove komuniciranja poreske administracije sa obveznicima. Troškovi mogu biti fiksnog karaktera, bez obzira na broj obveznika u sistemu (npr. izgradnja i održavanje IT sistema, programiranje *software*-a, logistika) ili varijabilni, koji rastu s porastom broja obveznika (plate i drugi troškovi zaposlenih, materijalni troškovi i kapitalni troškovi opremanja radnih mjesta i objekata, troškovi kontrola, obrada prijava, arhiviranja, edukacije i dr.).

Prema istraživanjima provedenim u velikom broju država, može se zaključiti da je svim državama zajednička struktura naplaćenih prihoda po veličini obveznika. Tako, samo mali postotak (manji od 1%) velikih obveznika donese čak 70% poreskih prihoda, 5%–25% obveznika srednje veličine doprinese naplati prihoda sa 10%–25%, dok čak 70%–95% malih obveznika doprinese svega 1%–10% naplati prihoda (IFC, 2007). Slična je situacija i sa PDV-om. Istraživanja MMF-a su pokazala da u većini zemalja 10% najvećih firmi uplati čak 90% ukupno naplaćenih prihoda od PDV-a, na temelju čega eksperti MMF-a zaključuju da je 1\$ povećanja praga veoma jeftin u smislu visine izgubljenih prihoda. Međutim, pri višim nivoima praga, značajnost izgubljenih prihoda postaje sve veća s obzirom na to da se obuhvataju sve veće firme (Ebrill i dr., 2001). Zaključak istraživanja MMF-a ukazuje na neopravdanost uvođenja previsokog praga, kojemu su pribjegle neke države poput V. Britanije, ali i na štetnost preniskog praga. I pored preporuka MMF-a, neke države, poput Hrvatske, inicijalno su uvodile mnogo niži prag za registraciju od preporučenog, kako bi izbjegle negativne efekte praga na konkurentnost i ravnopravan položaj firmi na tržištu. Kada ne bi bilo troškova administriranja poreza, najveći fiskalni efekti bi se ostvarili kada ne bi postojao prag. Međutim, kako to nije slučaj, potrebno je balansirati koristi i troškove uvođenja praga. Neto fiskalni efekat uvođenja u sistem PDV-a mnoštva malih firmi, mjereno stavljanjem u odnos troškova poreske administracije koji nastaju u vezi s administriranjem malih preduzeća i skromnih prihoda koji se naplate, po pravilu je negativan, što predstavlja još jedan argument za racionalizaciju troškova poreske administracije primjenom pojednostavljenih shema naplate poreza, a u području oporezivanja PDV-om, i kao argument za uvođenje praga za registraciju, odnosno za oslobađanje malih preduzeća plaćanja PDV-a.

1.2. Mikroekonomske implikacije

Iako istraživanja pokazuju nesvršishodnost uključivanja malih preduzeća u sistem PDV-a sa fiskalnog aspekta (naplate prihoda i angažiranih resursa), potrebno je pažljivo razmotriti registraciju ma-

lih preduzeća sa mikroekonomskog aspekta. Često se neopravdano smatra da određivanje praga za oporezivanje predstavlja isključivo interes države. Tako vlade prilikom sagledavanja troškova i koristi u vezi s odlukom o visini praga za registraciju razmatraju samo troškove administriranja dodatnim obveznicima koje snosi država. Troškovi obveznika koji nastaju u svezi poštivanja propisa iz sfere oporezivanja PDV-om se zanemaruju iako predstavljaju potrošnju za ukupnu ekonomiju zbog preusmjerenja rijetkog resursa – kapitala izvan profitabilnih plasmana ili dodatnog investiranja.

Mikroekonomski efekti se ispoljavaju u vidu terećenja troškova, a time i dobiti, PDV-om iz nabavki. PDV u osnovi predstavlja finansijsku obvezu ili potraživanje (povrat). Neutralnost koncepta PDV-a se osigurava primjenom kreditne (faktorne metode), prema kojoj se ulazni PDV iz nabavki neutralizira PDV obračunatog na prodaje, odnosno priznatim poreskim kreditom za buduće PDV obveze ili povratom. Poslovanje izvan sistema PDV-a znači da se firme odriču prednosti sistema PDV-a, zbog kojih je ovaj poreski oblik superioran u odnosu na porez na promet.

Međutim, iz ugla malih obveznika, registracija za PDV ima i prednosti i nedostatke. Da li poslovanje u sistemu PDV-a može donijeti koristi malom preduzeću uglavnom ovisi o vrsti ekonomske aktivnosti kojom se malo preduzeće bavi, obima nabavki inputa od oporezivih osoba i obima prodaje oporezivim osobama. Ukoliko je kaskadni efekat PDV-a iz inputa minoran, a dobra i usluge se prodaju krajnjoj potrošnji, malo preduzeće neće imati interesa da bude u sistemu PDV-a. Štoviše, registracija za PDV malih preduzetnika sa velikom dodanom vrijednosti u odnosu na skromne inpute (obično se radi o uslužnim djelatnostima koja zahtijevaju mala ulaganja) donijela bi poskupljenje njegovih dobara i usluga, a time i lošiju konkurentnu poziciju na tržištu. No, ukoliko je malo preduzeće kapital-intenzivno i planira investicije, tada bi trebalo razmotriti uključivanje u PDV sistem. Konačno, ukoliko je malo preduzeće ovisno o nabavkama od obveznika PDV-a, a dobra i usluge uglavnom prodaje obveznicima PDV-a, tada je nužno da bude uključeno u sistem PDV-a da bi moglo poslovati.

Iz gornje elaboracije može se zaključiti da propisivanje praga za registraciju za PDV malim obveznicima, koji bi mogli imati koristi od poslovanja u sistemu PDV-a, može ugroziti poslovanje i opstanak na tržištu. Balansirajući između potrebe da se utvrdi optimalan prag za registraciju za PDV koji bi osiguravao pozitivan neto efekat naplate PDV-a, s jedne strane, i potrebe registracije malih preduzeća, koje bi mogle ostvariti koristi od uključivanja u sistem PDV-a, fiskalne vlasti u nekim državama omogućavaju dobrovoljnu registraciju za PDV. Međutim, i u tom slučaju, preporuka eksperata je da se svakako uvede donja granica kako bi se osiguralo da mikropreduzeća ostanu izvan sistema PDV-a. U tom slučaju bi postojala dva praga za registraciju, gornji i donji. Preduzeća čiji bi se godišnji promet našao u granicama između donjeg i gornjeg praga bi imala opciju dobrovoljne registracije za PDV, dok bi preduzeća ispod donjeg praga ostala izvan sistema PDV-a. Postojanje dva praga treba razlikovati od tzv. dvojnog (dualnog) praga, koji imaju pojedine zemlje, a koji podrazumijeva uvođenje različitih pragova za registraciju ovisno o vrsti djelatnosti. Vodeći računa o visini profita, najčešće se za isporuku dobara uvodi viši prag, a za isporuku usluga niži prag, ili se različiti pragovi propisuju za pojedine sektore ekonomije. Bodin i Koukpaizan (2008) smatraju ove sisteme kompliciranim i za obveznike i za poreske administracije, a čest je i slučaj da se obveznici bave mješovitim djelatnostima, što onemogućava njihova svrstavanje u određenu kategoriju.

1.3. Makroekonomske implikacije

Uvođenje praga za registraciju obveznika za PDV ne samo da proizvodi pozitivne i negativne implikacije kod obiju strana – države

(poreske administracije) i obveznika, već djeluje i na ekonomski sistem u cjelini. Makroekonomski efekti praga za registraciju ispoljavaju se u pojavi kaskadnog efekta PDV-a koji narušava neutralnost teorijskog koncepta PDV-a. Kaskadni efekat PDV-a se manifestira u prevaljivanju skrivenog PDV-a u ulaznim troškovima na naredne faze prometa. U narednoj fazi se javlja i dvostruko oporezivanje PDV-om ukoliko su kupci obveznici PDV-a. Kumuliranje PDV-u u troškovima dovodi do lančanog porasta prodajnih cijena, što nepovoljno utiče na nivo cijena, konkurentnost kompanija i socijalni položaj potrošača – krajnjih kupaca.

1.4. Implikacije dobrovoljne registracije

Ekonomisti opciju dobrovoljne registracije za PDV vide kao mjeru kojom fiskalne vlasti žele da neutraliziraju negativne efekte uvođenja praga za registraciju u vidu tržišnih distorzija, a u cilju osiguranja ravnopravne konkurentnosti i pravičnog tretmana firmi (Ebrill i dr., 2001). Efekte dobrovoljne registracije za PDV su istraživali Lockwood i Liu (2016). Studija koja se bazirala na podacima o obveznicima u V. Britaniji pokazala je da je dobrovoljna registracija optimalan izbor malih firmi ukoliko one uglavnom prodaju dobra ili pružaju usluge PDV obveznicima, iz razloga što mogu PDV prevaliti na kupca, koji ima pravo na odbitak ulaznog PDV-a. Postojanje mogućnosti za PDV prevare potiče firme da uđu u sistem PDV-a na dobrovoljnoj osnovi, jer prikrivanje prodaje omogućava prikazivanje manje obaveze za PDV i povlačenje povrata. Konačno, istraživanje je pokazalo da je veliki broj dobrovoljno registriranih firmi rezultat i propusta da se firma deregistrira, najčešće zbog fiksnih troškova deregistracije. Kako bi izbjegle poreske prevare i spriječile poresku evaziju, fiskalne vlasti mogu uvesti i određene uslove za dobrovoljnu registraciju.

2. FAKTORI KOJI UTIČU NA VISINU PRAGA

Prilikom određivanja praga za registraciju, potrebno je voditi računa da prag ne bude prenizak ili previsok. Prenizak prag bi predstavljao opterećenje za rad poreske administracije, koja bi resurse, umjesto fokusiranja na velike obveznike, rasipala na mnoštvo malih obveznika. Veći broj obveznika povećava i rizik od prevara. Previsok prag bi djelovao destimulirajuće za obveznike, s obzirom na negativan uticaj kaskadnog PDV-a, koji opterećuje cijenu koštanja preduzeća koja su ispod praga registracije, na ekonomski položaj tih preduzeća. Konačno, što je viši prag za registraciju, to je više narušena neutralnost oporezivanja PDV-om, što je jedna od temeljnih osobina teorijskog koncepta PDV-a.

Prema procjenama ekonomista (IFS, 2011), troškovi poštivanja poreskih propisa od strane obveznika iznose 2% prometa, što može predstavljati značajan iznos za male kompanije, dok za velike kompanije ti troškovi iznose 0,3% prometa. Lockwood i Liu (2015) procijenili su troškove poštivanja poreskih propisa u V. Britaniji za firme čiji je promet jednak pragu za registraciju za PDV na 1%–2% prometa.

Sveobuhvatna analiza implikacija praga za PDV registraciju ukazuje na potrebu balansiranja troškova koje prag za PDV proizvodi za poreske administracije i troškova koje snose obveznici.

Ukupni troškovi povezani sa oporezivanjem nazivaju se i troškovima naplate. Troškovi naplate se sastoje iz troškova administriranja (troškovi poreske administracije – države) i troškova poštivanja poreskih propisa (troškovi obveznika).

Vrlo teško je procijeniti troškove administriranja, 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 utiču 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 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 utiče šira skala oslobađanja, nepostojanje ili vrlo nizak prag za registraciju, postojanje diferenciranih stopa ili nulte stope PDV-a osim na izvoz i dr.

Uključivanje u sistem PDV-a donosi i određene troškove obveznicima, koji, što su obveznici manje ekonomske snage, u većoj mjeri pogađaju finansijsku i ekonomsku poziciju firme ili preduzetnika. Troškovi poštivanja poreskih propisa imaju varijabilni i fiksni karakter, mjereno u odnosu na visinu prometa. Fiskalna komponenta troškova predstavlja najveći problem u poslovanju male firme, pogotovo kada se radi o poslovanju u EU, mada i varijabilna komponenta može da ugrožava redovito poslovanje i trgovinu.

Varijabilna komponenta troškova poštivanja poreskih propisa naziva se i troškovima poštivanja propisa povezanih s transakcijama (IFS, 2011). Ova komponenta troškova obveznika ima veliki uticaj na obim trgovine malog obveznika i pravaca razvoja u smislu izlaska na nova tržišta. Proces liberalizacije vanjskotrgovinske razmjene ima za cilj ukidanje fiskalnih prepreka izlasku kompanija na druga tržišta. Međutim, i u uslovima poslovanja bez fiskalnih prepreka u određenim ekonomskim integracijama¹ još uvijek postoje brojne tzv. nefiskalne prepreke, kao recidiv protekcionističke trgovinske politike, koje mogu male firme odvratiti od širenja prodaje izvan matičnog tržišta. Nefiskalne prepreke su uglavnom vezane za carinske, granične, sanitarne formalnosti i ostala odobrenja i dozvole koje se moraju ispuniti da bi se roba plasirala u drugoj zemlji. Troškovi vezani za nefiskalne prepreke su proporcionalnog (*ad valorem*) karaktera i uglavnom se plaćaju u postotku od carinske vrijednosti robe, iz čega proizlazi da su vezani za obim vanjske trgovine.

Troškovi poštivanja poreskih propisa fiksnog karaktera nisu vezani za obim trgovine, već se u segmentu izvoza smatraju vrstom naknade za izvoz na određeno tržište. U unutrašnjem tržištu, fiskalni troškovi se odnose na poslove registracije za PDV i komunikacija sa poreskom administracijom (npr. upiti i traženje mišljenja), vođenje poreskog knjigovodstva, izdavanje PDV fakture, podnošenje prijava i dr. Budući da iznos navedenih troškova uglavnom nema direktnu korelaciju sa veličinom firme, male firme pogađaju neproporcionalno snažnije nego velike firme. Posljedica visokih fiksnih troškova poštivanja poreskih propisa jeste okrupnjavanje firmi i nestanak malih firmi sa tržišta.

Poslovanjem izvan sistema PDV-a obveznici štede na resursima koje bi morali angažirati za uključivanje u sistem PDV-a. Neuključivanje malih firmi u sistem pozitivno utiče na troškove i dobit obveznika (zadržanu dobit i dividende), a time i na visinu prihoda od poreza

¹ Npr. EU, CEFTA, EFTA, NAFTA i sl.

na dobit i dohodak, koji bi bili manji u slučaju postojanja troškova vezanih za uključivanje u sistem PDV-a.

3. PRAG I MALE FIRME

Lockwood i Liu (2015) za komparativnu analizu troškova poštivanja propisa iz sfere PDV-a smatraju bitnom analizu ponašanja malih firmi s obzirom na visinu praga za registraciju. Prema njima, postoje sljedeća tri odgovora malih firmi na propisani prag za registraciju:

- dobrovoljna registracija,
- održavanje prometa neposredno ispod praga za registraciju (tzv. *bunching*), i
- ograničavanje rasta firme.

Dobrovoljna registracija, kako navode Lockwood i Liu, može imati dva scenarija. Prema prvom scenariju, dobrovoljna registracija je poželjna opcija ukoliko su troškovi inputa u odnosu na prodaju visoki, a prema drugom, kada je udio krajnje potrošnje (tzv. B2C prodaje²) u prodaji nizak. Ulazak u sistem PDV-a firmi koja ima visoke troškove inputa omogućava odbitak ulaznog PDV-a iz nabavki. S druge strane, firma se odlučuje da ostane izvan sistema PDV-a ukoliko su troškovi inputa u odnosu na prodaju niski ili ukoliko uglavnom vrši promet dobrima i uslugama krajnjim kupcima. U takvoj situaciji, pravo na odbitak ulaznog PDV-a nije od velikog značaja da bi se firma odlučila za ulazak u sistem PDV-a.

U drugom scenariju, u situaciji kada se mala firma pretežno oslanja na prodaje obveznicima PDV-a (B2B prodaje³), efikasno poslovanje zahtijeva ulazak u sistem PDV-a kako bi se mogao odbiti ulazni PDV. U tom scenariju, prevaljivanje PDV-a na kupca nema efekat na prodaju budući da kupac može kao obveznik PDV-a odbiti ulazni PDV iz takve transakcije. Dobrovoljna registracija daje punu slobodu malim firmama da odluče da li da se uključe u sistem PDV-a ili da ostanu izvan njega, na temelju svojih preferencija i rezultata *cost-benefit* analize. Crawford, Keen i Smith (2011) smatraju da je opcija dobrovoljne registracije element dobrog dizajna i strukturiranja PDV sistema.

Mala firma kojoj ne odgovara ulazak u sistem PDV-a može namjerno da održava promet ispod praga za registraciju, bilo na zakonit ili na nezakonit način. Zakonit način izbjegavanja ulaska u sistem PDV-a jeste zadržavanje prodaje ispod praga za registraciju (engl. *bunching*). Analize koje su proveli Lockwood i Liu (2015) na većem uzorku malih firmi, čiji promet oscilira oko praga za PDV registraciju, pokazale su jednak pravac kretanja udjela troškova plata i kod registriranih obveznika i kod malih firmi izvan sistema PDV-a. Međutim, udio troškova plata počinje da snažno raste kod firmi neposredno ispod praga za registraciju, što ukazuje na neevidentirane prodaje. Nezakoniti načini izbjegavanja registracije za PDV podrazumijevaju korištenje različitih modela PDV prevara, npr. vještačkom podjelom na više manjih firmi čiji promet je ispod potrebnog praga ili prodajom "na crno" (Antić, 2005).

Previsok prag može ohrabriti male firme da ostanu ispod praga registracije za PDV i po cijenu usporavanja razvoja i stagnacije poslovanja. Mala firma se može namjerno odlučiti za ograničavanje rasta kako bi se održala ispod praga za registraciju. Ove firme, kako navode Lockwood i Liu (2015), kada uđu u sistem PDV-a, mogu da ostvare ubrzane stope rasta (tzv. '*catch-up*' *growth*), koje su mnogo više nego što je to uobičajeno, prvo, iz razloga što nema više po-

trebe za ograničavanjem prodaja, a drugo, zato što je osnovica za komparaciju niska, jer se uključuju godine kada je firma poslovala sa ograničenjima zbog izbjegavanja ulaska u PDV sistem.

U istraživanju koje je provedeno u V. Britaniji, koja ima najviši prag za PDV u EU, čak 18% malih firmi je izjavilo da namjerno usporavaju razvoj kako bi ostali ispod praga za PDV. Navedenu teoriju i rezultate istraživanja su potvrdili i Harju, Matikka i Rauhanen (2015) istraživanjem ponašanja malih obveznika u Finskoj. Autori su na osnovu empirijske analize pokazali da male firme, čiji se promet kreće oko praga za registraciju (8,500 EUR) namjerno izbjegavaju ulazak u sistem PDV-a na legalan način, smanjivanjem obima poslovanja. Razlog za takvo ponašanje malih firmi su visoki troškovi poštivanja propisa. Budući da se radi o kontinuiranoj politici koju prakticiraju mnoge firme na dugi rok, evidentno je usporavanje rasta sektora malih i srednjih preduzeća u Finskoj.

Pored balansiranja između troškova administriranja i troškova poštivanja propisa u procesu odlučivanja o visini PDV praga, Crawford i Freedman (2011) ukazuju na značaj balansiranja između troškova poštivanja propisa i poreske evazije. Pokušaji da se smanje troškovi obveznika i poreskih administracija mogu podstaknuti poresku evaziju. Previsok prag za registraciju olakšava malim firmama ispod praga da na vještački način izbjegavaju registraciju za PDV. S druge strane, Crawford, Keen i Smith (2011) upozoravaju da visok prag može spriječiti pojavu ostalih oblika PDV prevara poput lančanih prevara (tzv. "vrteška").

4. POSTOJI LI OPTIMALNI PRAG ZA REGISTRACIJU?

Određivanje visine praga za registraciju može da posluži za balansiranje interesa države i interesa firme. Interes države predstavlja ostvarenje neto fiskalnog učinka, odnosno da naplaćeni neto prihodi od PDV-a od malih obveznika premašuju troškove administriranja malih obveznika. Interes firme jeste da koristi od registracije za PDV u vidu prometa ili dobiti premašuju troškove poštivanja propisa. Očigledno je da utvrđivanje neodgovarajuće visine praga za registraciju može da proizvede dodatne troškove državi ili firmi. Visina praga je relativna s obzirom na ekonomski razvoj zemlje. Definicija "malog" ili "mikro" preduzeća u smislu prometa se značajno razlikuje u razvijenim zemljama u odnosu na nerazvijene zemlje, što se, potom, odražava na visinu praga za registraciju. Visok prag za registraciju podrazumijeva da će veliki broj obveznika biti zakoniti izvan sistema PDV-a. Procjene fiskalnih vlasti V. Britaniji pokazuju da visok prag za registraciju, koji je najviši od svih članica EU, rezultira činjenicom da je čak 2,9 mil firmi izvan sistema PDV-a, nasuprot svega 1,95 mil obveznika PDV-a (IFS, 2011). Ipak, doprinos isključenih firmi u smislu dodatnih prihoda bio bi minoran da su u sistemu PDV-a, pogotovo ako se uključi i efekat administriranja ogromnog broja dodatnih obveznika od strane poreske administracije. Slični zaključci vrijede i za odnos troškova i koristi od registracije na strani malih firmi, s tim da se kao trošak treba dodati i iznos ulaznog PDV-a koji se ne može odbiti. Što je više mala firma ovisna o nabavkama od PDV obveznika, to će ulazni PDV, koji mala firma ne može odbiti niti prevaliti na kupca, u uslovima snažne konkurencije na tržištu više teretiti troškove firme i umanjiti dobit.

S obzirom na nizak nivo dodatnih prihoda, analiza faktora koji utiču na visinu praga za registraciju je pokazala da odluka koju vlasti treba da donesu ovisi o žrtvama koje treba da podnesu obveznici

² B2C – *Business to Consumer*.

³ B2B – *Business to Business*.

i poreske administracije. Pri tome, važno je naglasiti da odluka o visini praga ne mora biti jedina moguća u sklopu politike PDV-a koja bi mogla da relaksira troškove administriranja i troškove poštivanja propisa. Cnossen (1994) smatra da se ukupni troškovi koje obveznici i poreske administracije imaju u vezi sa PDV-om, pored povećanja praga za registraciju, mogu smanjiti i širenjem poreske osnovice i uvođenjem jedinstvene stope.

Keen i Mintz (2004) problem utvrđivanja optimalnog praga za registraciju vide kao rezultat balansiranja (*trade-off*) tri efekta. Rast praga smanjuje troškove administriranja poreske uprave, ali istovremeno dovodi i do smanjenja prihoda od PDV-a i jačanja poreske diskriminacije unutar poreskog sistema, što pogađa firme koje su u sistemu PDV-a i one koje su izvan njega. Neke firme koje ostanu izvan obaveze registracije za PDV mogu ostvariti konkurentnu prednost u odnosu na firme koje su dužne da se registriju za PDV. To je pogotovo slučaj za one koje prodaju dobra i usluge u krajnjoj potrošnji. Autori, u svjetlu rasprava da li oporezovati dohotak ili potrošnju, ukazuju na temeljnu razliku između oporezivanja dohotka i oporezivanja PDV-om, koja se ogleda u postojanju praga, koji prekida kontinuitet poreske obveze u smislu da oni čiji promet ispod praga ne plaćaju PDV, dok to ne postoji kod skala oporezivanja dohotka. Autori dalje zaključuju da bi prilikom određivanja praga trebalo razmotriti omjer dodane vrijednosti u odnosu na vrijednost prodaje, te da se niži prag za registraciju može odrediti za visokoprofitabilne djelatnosti i radno intenzivne industrije. Drugo, diferencirani pristup oporezivanju ugrožava načelo pravičnosti oporezivanja, u smislu ostvarenja vertikalne pravičnosti između poreskog opterećenja u odnosu na dodanu vrijednost između velikih i malih firmi.

U svojoj studiji o optimalnom PDV pragu, Kim (2005) zaključuje da u realnim PDV sistemima značajnu ulogu ima poreska evazija, te da se optimalni prag za PDV ne može utvrditi neovisno o ponašanju firmi u vezi sa PDV prevarama. Ukoliko je PDV prag podignut, broj firmi koje ostaju ispod praga raste. Visok prag PDV obveznike stavlja u iskušenje da ne registriju prodaje malim firmama koje nisu obveznici PDV-a i nisu dužne da podnose PDV prijave. Nasuprot tome, poticaji na prevare slabe kod nižeg praga za registraciju za PDV.

Iz prethodne analize prednosti i nedostataka u vezi s određivanjem praga za registraciju vidi se da troškovi malih obveznika, pogotovo ako ih ima veliki broj, mogu imati značajne ekonomske implikacije na poslovanje kompanija, investiranje i visinu prihoda od poreza na dobit ili dohodak. Iz tog razloga, izračun optimalnog praga za registraciju zahtijeva sagledavanje ukupnih troškova, bez obzira na to koja strana ih snosi.

ZAKLJUČAK

Prag za registraciju predstavlja važan element oporezivanja PDV-om, jer ukazuje na politiku zemlje prema malim firmama. Zemlje koje su odabrale nizak prag preferiraju što širi obuhvat obveznika, često zanemarujući troškove administriranja velikog broja malih obveznika, koji mogu premašiti prihode koji se mogu od njih prikupiti. S druge strane, zemlje koje su se odlučile za viši prag fokusiraju se na velike obveznike, koji uplaćuju glavninu prihoda u budžet, dok male firme imaju opciju da se registriju za PDV

ukoliko bi im poslovanje u sistemu PDV-a bilo ekonomski i finansijski isplativo. Male firme koje posluju sa PDV obveznicima u smislu nabavke i prodaje biće zainteresirane za registraciju za PDV, za razliku od malih firmi koje obavljaju inpute od osoba koje nisu obveznici i prodaju svoje proizvode ili usluge u krajnjoj potrošnji. Za utvrđivanje optimalnog praga za registraciju nema jedinstvene formule ili obrasca, jer je i veličina firme neujednačena kategorija. Imajući takva ograničenja u vidu, visina praga treba biti rezultat balansiranja (*trade-off*) između troškova administriranja i prihoda koji se mogu naplatiti od malih obveznika.

IZVORI

1. Antić, D. (2005). "ABeCeDa prijevara u PDV-u". *ZIPS*, 26 (1054). Sarajevo: Privredna štampa.
2. Bodin, J.-P. i Koukpaizan, V. (2008). "Taxation of Small Enterprises: Recent Developments". *International VAT Monitor*, 19 (2).
3. Cnossen, S. (1994). "Administrative and Compliance Costs of the VAT: A Review of the Evidence". *Tax Notes International*.
4. Crawford, C., i Freedman, J. (2011). "*Small Business Taxation in Dimensions of Tax Design*". Mirrlees Review. London: Institute for Fiscal Studies.
5. Crawford, I., Keen, M., i Smith, S. (2011). "Value Added Tax and Excises" in *Dimensions of Tax Design*. Mirrlees Review. London: Institute for Fiscal Studies.
6. Ebrill, L., Keen, M., Bodin, J-P., Summers, V. (2001). *The Modern VAT*. Washington: International Monetary Fund.
7. Ernst&Young, 2016. *Worldwide VAT, GST and Sales Tax Guide 2016*.
8. Harju, J., Matikka, T., i Rauhanen, T. (2015). "The Effect of VAT Threshold on the Behavior of Small Businesses: Evidence and Implications". CESifo Conference on Public Sector Economies. Munich.
9. IFC (2007) "Designing a Tax System for Micro and Small Businesses: Guide for Practitioners". The World Bank Group (in collaboration with DFID).
10. IFS (2011). "A Retrospective Evaluation of Elements of the EU VAT System". London.
11. Keen, M., i Mintz, J. (2004). "The optimal threshold for a value-added tax". *Journal of Public Economics*, 559–576.
12. Kim, S. (2005). "*Optimal Threshold for a VAT in the Presence of Tax Evasion*". Seoul National University.
13. Lockwood, B., i Liu, L. (2015). "Efficiency and welfare costs of VAT: evidence from VAT notches". Policy paper series. Oxford: Oxford University, Centre for Business Taxation.
14. Lockwood, B., i Liu, L. (2016). "*VAT Notches, Voluntary Registration, and Bunching: Theory and UK Evidence*". Warwick University.