

# **ZAŠTO NACRT ZAKONA O FISKALIZACIJI U PROMETU PROIZVODA I USLUGA TREBA POVUĆI IZ ZAKONODAVNE PROCEDURE?**

Podgorica, septembar 2018.

# Sadržaj

Uvod.....	1
Generalne primjedbe.....	3
1. Nomotehnički aspekt.....	3
2. Usporedno-pravni aspekt.....	3
3. Ekonomski razlozi.....	4
4. Biznis barijera.....	4
5. Poreski aspekt.....	5
6. Likvidacija osnovnih sredstava.....	5
7. Neadekvatno oslanjanje na usporedna iskustva (Hrvatska).....	5
8. Evidencija poreskih registar kasa.....	6
9. Posljedice u oblasti zapošljavanja.....	7
Primjedbe na Obrazloženje.....	8
Finansijski efekat.....	13
Zaključci.....	18

Ova Analiza pripremljena je u okviru programa za unapređenje dijaloga između privatnog i javnog sektora, u okviru Regionalnog projekta za ekonomski rast (REG), koji u Crnoj Gori realizuje Institut za preduzetništvo i ekonomski razvoj (IPER), uz finansijsku podršku američke Agencije za međunarodni razvoj – USAID. Mišljenja, nalazi i zaključci ili preporuke koje su ovdje iznesene date su od strane autora i ne predstavljaju nužno stav USAID-a.

## Uvod

Nacrt zakona o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga je stavljen na javnu raspravu u septembru mjesecu tekuće godine. Ovim propisom se stvara novi zakonodavni okvir za uređenje *online* sistema fiskalizacije. Donošenjem novog Zakona, stavlja se van snage trenutna Uredba o poreskoj registar kasi (Sl.list CG br. 31/14).

Kao i svaki drugi regulatorni akt, i ovaj zakon uticaće na poslovni ambijent u Crnoj Gori. Kreatori politika pripremaju zakonska rješenja sa ciljem da doprinesu unapređenju tog ambijenta. Međutim, ugao posmatranja administracije i biznisa se često razlikuje, što nije iznenađenje. Ipak, praksa pokazuje da je najbolja primjena upravo onih rješenja koja se zasnivaju na visokom nivou usaglašenosti između kreatora zakona i onih na koje se određena regulativa odnosi, tj. onih od kojih se očekuje da tu regulativu primjenjuju/poštuju u praksi.

Analiza koja je pred vama ima za cilj da podrži iznalaženje naboljeg rešenja kako bi i privatni i javni sektor bili zadovoljni. Uvjereni smo da nije cilj da se donese zakonsko rješenje koje je protiv volje poslovne zajednice ili koje se neće primjenjivati u praksi, već ono koje će biti primjenjivo i koje će doprinijeti unapređenju trenutnog stanja. Ovaj dokument je pripremljen na osnovu analize Nacrta zakona o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga i prateće studije o analizi uticaja propisa (RIA). Implementaciona studija izvodljivosti sistema elektronske fiskalizacije u Crnoj Gori koja se spominje u navedenim dokumentima nam nije bila dostupna, što predstavlja određeno ograničenje.

Poznato je crnogorsku privredu dominantno čine mikro, mala i srednja preduzeća (MMSP). Prema podacima Poreske uprave, u Crnoj Gori je u 2017. godini poslovalo ukupno 25.991 MMSP, što čini 99% ukupnog broja postojećih preduzeća. Uvođenje novog sistema fiskalizacije posmatrano je upravo iz ugla MMSP, i uzimajući u obzir iskustva iz regiona prilikom uvođenja sličnih propisa, prije svega hrvatskog. **U najkraćem, analiza koja slijedi ukazuje da bi primjena ovako osmišljenog *online* sistema fiskalizacije mogla postati nova biznis barijera upravo za MMSP, te da su očekivani efekti upitni.** Iz tog razloga, ova Analiza ukazuje na sporne aspekte predloženog akta.

Podsjetimo, Crna Gora je uvođenjem sistema fiskalizacije kroz Uredbu o poreskoj registar kasi ("Službeni list CG", br. 27/08, 40/08 i 8/12) ostvarila povećanje evidentiranja i prijavljivanja PDV-a za preko 30%. Zanimljivo je da Hrvatska od početka uvođenja *online* sistema fiskalizacije (2013. godine), osim prve godine, bilježi konstantan pad naplate PDV-a. Sa druge strane, Crna Gora prema svim zvaničnim pokazateljima bilježi kontinuirani rast. Imajući navedeno u vidu, smatramo veoma diskutabilnim podatak da će Crna Gora u prvoj godini primjene zakona naplatiti od 13 do 17 miliona € više. Razlog više je činjenica da javnosti nijesu dostupni parametri na osnovu kojih se došlo do navedene računice.

Treba imati u vidu i činjenicu da zemlje koje se navode kao primjeri dobre prakse (Hrvatska, Slovenija), nijesu imale prethodno regulisan sistem fiskalizacije. Za razliku od njih, Crna Gora već ima razvijen sistem fiskalizacije koji vjerovatno nije savršen, ali zasigurno zavređuje određenu analizu i nadogradnju, umjesto uvođenja potpuno novog sistema. Istraživanja pokazuju da česte izmjene regulative predstavljaju jednu od barijera za MMSP, pa i tu činjenicu treba imati u vidu prilikom razmatranja uvođenja novog sistema, u odnosu na unapređenje postojećeg.

Analiza sadrži generalne primjedbe koje su suštinske i čine deplasiranim normativne komentare pojedinačnih normi. Komentari su dati i na Obrazloženje zakona, i dopunjeni procjenom finansijskih efekata, na osnovu dostupne RIA, ali i podacima koje smo prikupili od kompanija koje u Crnoj Gori rade na distribuciji i servisiranju registar kasa.

U uslovima kada se crnogorska regulativa prilagođava evropskom pravnom okviru, i kada crnogorska privreda hvata korak sa konkurencijom koja dolazi sa tog tržišta, smatramo važnim da se suzdržimo internih ne nužnih izmjena koje mogu postati biznis barijera, i predstavnike MMSP sektora natjerati na "inovativnost" u izbjegavanju primjene propisa.

Zahvaljujemo se svima koji su dali svoj doprinos u pripremi ove analize. Gospodinu Radu Bojoviću dugujemo zahvalnost za osvrt na pravni aspekt, dok su članovi Montenegro Biznis Alijanse koji su se bave prodajom i servisiranjem registar kasa pomogli u procjeni finansijskih efekata primjene novog zakonskog rješenja.

# Generalne primjedbe

Slijedi pregled generalnih primjedbi na Nacrt zakona o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga. Navedene generalne primjedbe su suštinske tako da ne dozvoljavaju analizu pojedinačnih normativnih rješenja u Nacrtu zakona. Sem toga, ove primjedbe dovode u pitanje svrsishodnost zakona i upućuju da je isti potrebno povući iz zakonodavne procedure. Umjesto toga, predlažemo analizu i unapređenje postojećeg sistema fiskalizacije koje bi, uz relativno mala ulaganja i u relativno kratkom roku, mogli dati željene rezultate u smislu bolje poreske discipline.

## 1. Nomotehnički aspekt

Predmetna materija obuhvata uređenje informaciono-tehničkog sistema u cilju nadzora prometa proizvoda i usluga od strane poreskih vlasti. Samim tim, radi se o podsistemskom pitanju, odnosno jednoj od karika u implementaciji poreskog sistema. Ovo apostrofiramo zbog toga što pitanje fiskalizacije u pravnom smislu ne može biti kvalifikovano za zakonodavnu materiju. To potvrđuju i Pravno-tehnička pravila za izradu propisa (Sl. list CG br. 02/10). U ovom slučaju se radi o rješavanju pitanja koja po svojoj biti spadaju u podzakonska akta. Upravo iz tog razloga, važeća fiskalizacija je ispravno tretirana kao podzakonska materija i to u nadležnosti Vlade Crne Gore (Uredba o poreskoj registar kasi – Sl.list CG br. 31/14). U tom smislu, ne postoji niti jedan pravno-validan nomotehnički argument kojim bi se pitanje fiskalizacije smjestilo u meritum zakonodavne politike. To je i dovoljan razlog da se ponuđeni propis nomotehnički prekvalifikuje na adekvatan regulatorni nivo – vladina uredba.

## 2. Uporedno-pravni aspekt

Predloženim zakonom se reguliše postupak fiskalizacije u prometu proizvoda i usluga na način koji je nepoznat u savremenim poreskim sistemima. Predložena rješenja su unikatna, bez komparativnog utemeljenja i predstavljaju neizvjestan i višestruko sporan eksperiment u dijelu implementacije rada poreske administracije. Fiskalizacija koja bi obuhvatila i gotovinski i žiralni promet (plaćanje preko računa) je "*terra incognita*" pa samim tim ne postoji niti jedan relevantan komparativan primjer na osnovu kojeg bi se forsirao ovakav koncept fiskalizacije. Pritom je upitan i djelimičan koncept fiskalizacije koji se za sada primjenjuje u svega 3 države (Hrvatska, Slovenija, Češka), od kojih je Hrvatska bila prva zemlja u svijetu

koja je 2013. godine uvela *online* fiskalizaciju ali isključivo u prometu sa gotovinom, čime su zamijenjene registar kase. Međutim, iskustva u Hrvatskoj su krajnje kontroverzna i još uvijek teku rasprave i stručna sporenja u vezi sa dosadašnjim efektima fiskalizacije. Ujedno, želimo istaći da najefikasnije poreske vlasti na svijetu (SAD, Njemačka, Velika Britanija, zemlje Skandinavije) ne poznaju ovakav vid fiskalizacije niti ga smatraju referentnim u pogledu suzbijanja poreske evazije i unapređenja efikasnosti poreske administracije. To je razlog više da se ovaj koncept problematizuje, u potpunosti odbaci u dijelu vezanim za kompanije koje posluju bezgotovinski (žiralna plaćanja), kao i da se prevashodno razmotri alternativna opcija unapređenja postojećeg modela fiskalizacije koji se odnosi na gotovinski promet (registar kase).

### **3. Ekonomski razlozi**

Primjena novog modela fiskalizacije podrazumijeva znatne troškove za sve kompanije čije poslovanje obuhvata bezgotovinsko plaćanje (žiralna plaćanja). Ovi poreski obveznici bi morali da investiraju u nove/ili unapređenje postojećih PC uređaja, kompatibilne softvere, anti-virus zaštitu, uvođenje interneta na svakom prodajnom mjestu i sl. Takođe, privredna društva koja izdaju obiman broj faktura mjesečno (više stotina), uključujući fakturne korekcije (storniranje, poništenje faktura) morala bi razmotriti opcije novog zapošljavanja i to samo zbog ovako postavljenog poreskog administriranja. Istovremeno, privredna društva i preduzetnici koji posluju sa gotovinom biće izložena dodatnim troškovima (investiranje u novu opremu ili adaptiranje postojećih aparata), pri čemu je i predloženi rok za primjenu Zakona isuviše kratak (do 1. juna 2019.)

### **4. Biznis barijera**

Ponudeni sveobuhvatni koncept fiskalizacije predstavlja nedvosmisleni i snažnu biznis barijeru i čini poslovni ambijent u Crnoj Gori dodatno nekonkurentnim u odnosu na strana tržišta. Za kompanije koja posluju bezgotovinski u bilo kojoj poslovnoj oblasti, ovo je nesumnjiv inicijalno finansijski i dugoročno kadrovski teret. Implementacija ovog modela iziskuje značajno trošenje vremena u komunikaciji sa poreskim vlastima, što bi se jasno odrazilo na dodatni radni angažman postojećih zaposlenih (kod mikro ili malih društava), ili zapošljavanje novih lica na neproduktivnim-administrativnim poslovima (kod srednjih ili većih društava). To znači da najmanje što se može učiniti u pogledu ponuđenog regulatornog okvira je odustajanje od fiskalizacije u slučaju pravnih lica koja posluju žiralno i ne koriste gotovinska plaćanja u pravnom prometu.

## 5. Poreski aspekt

Argumentacija koja je ponuđena u obrazloženju Nacrta zakona, uključujući i prateću analizu o procjeni uticaja propisa, a tiče se postavljenih ciljeva, je krajnje upitna, kontroverzna i institucionalno jednostrana bez preciznije analize negativnih efekata po realni biznis u Crnoj Gori. Kako je navedeno u obrazloženju, ovim zakonskim rješenjem želi se postići:

1. Efikasna kontrola transakcija odnosno kontrola svih isporuka proizvoda i usluga što će značajno doprinijeti smanjivanju neformalne ekonomije u ovoj oblasti,
2. Postepeno smanjivanje poreske administracije, što će poreskim obveznicima olakšati postupak obračunavanja i plaćanja poreskih obaveza,
3. Stvaranje uslova za efikasno upravljanje poreskim kontrolama i postupcima prinudne naplate korišćenjem jasnih podataka o poslovanju poreskih obveznika.

Teza da će fiskalizacija dovesti do smanjenja poreske evazije u ponuđenom obrazloženju nije održiva (čak i u slučaju tzv. gotovinskog tržišta), niti je jasno zbog čega su se poreske vlasti (resorno ministarstvo), opredijelile za planetarno nepostojeći koncept sveobuhvatne fiskalizacije, gdje destimulišu realni biznis u Crnoj Gori i dodatno ga čine međunarodno nekonkurentnijim u odnosu na institucionalno, fiskalno i zakonodavno supremativna strana tržišta.

## 6. Likvidacija osnovnih sredstava

Bez odgovarajućeg pravnog utemeljenja, ovim Nacrtom zakona se sprovede norme koje utiču na bilanse kompanija koje posjeduju registar kase, čija se ukupna vrijednost procjenjuje na 8.400.000,00€<sup>1</sup>, te samim tim ova sredstva moraju biti likvidirana, a bilansna aktiva smanjena, što automatski utiče i na smanjenje kapitala kompanija.

## 7. Neadekvatno oslanjanje na uporedna iskustva (Hrvatska)

Na osnovu RIA-e koja nam je dostupna, dato je pozitivno iskustvo Slovenije i Hrvatske, što nije adekvatno poređenje iz više razloga. Poznato je da u Hrvatskoj sistem uvođenja *online* fiskalizacije nije zaustavio sivu ekonomiju, već se i dalje u toku turističke sezone, izbjegava izdavanje fiskalnih računa. Polazi se od gledišta da je uvođenje *online* fiskalizacije u

1 Izvor: Kalkulacija kompanija čije je poslovanje vezano za registar kase.

Hrvatskoj povećalo evidentiranje PDV za preko 7%, i podatak nije sporan. Međutim, treba napomenuti da je u Hrvatskoj ovo prvi sistem fiskalizacije. Ujedno, imamo podatak da je uvođenje fiskalizacije u Crnoj Gori takođe povećalo evidentiranje i prijavljivanje PDV za preko 30%. Što znači da je i u jednom i u drugom sistemu došlo do povećanja prijavljivanja PDV-a.

Poslije prve godine od uvođenja fiskalizacije, u Hrvatskoj bilježe konstantan pad evidentiranja PDV-a, što nas upućuje na zaključak da su se poreski obveznici koji izbjegavaju evidentiranje PDV-a prilagodili novom sistemu i pronašli načine da zaobiđu evidentiranje istog.

## **8. Evidencija poreskih registar kasa**

Opravdanje koje se čuje da u Crnoj Gori nema evidencije poreskih registar kasa nikako ne smije biti povod za promjenu postojećeg sistema. Poreska uprava je morala imati elektronsku evidenciju registar kasa i nije smjela dozvoliti da kod sebe, u svom informacionom sistemu, nema ovakvu evidenciju. To ne može biti jedan od razloga za promjenu postojećeg sistema. Posebno ako imamo u vidu da je, sa stanovišta IT procedura za formiranje registra poreskih registar kasa, krajnje jednostavno i uz minimalna ulaganja u veoma kratkom roku moguće formirati takvu evidenciju. Pored svima poznatog nepostojanja ove evidencije, nikada se nije iskazala želja ili pokrenula inicijativa za njeno formiranje. Kao opravdanje, konstantno se navodi da distributeri i serviseri kod sebe ne vode precizne evidencije registar kasa, čime se praktično ukriva odsustvo inovativnosti IT službe u Poreskoj upravi.

Prefiskalizacija, odnosno određivanje novih evidencionih brojeva poreskih registar kasa, omogućilo bi da se u veoma kratkom roku formira registar poreskih kasa. Postavljanje GPS sistema komunikacije sa Poreskom upravom, doprinijelo bi stalnom praćenju stanja prometa i tačnoj evidenciji aktivnih poreskih registar kasa.

Neevidentiranje prometa preko poreske registar kase ili neevidentiranje prometa preko predložene elektronske fiskalizacije daje potpuno isti rezultat i potpuno je istovjetan sistem kontrole ovih poreskih obveznika, a koja može biti odrađena isključivo sprovođenjem ciljanih terenskih kontrola.

Postojeća Uredba o poreskim registar kasama nudi dovoljno prostora za uvođenje izmjena koje bi mogle doprinijeti značajnom unapređenju evidentiranja prometa i smanjenju sive ekonomije u maloprodajnom prometu.



## **9. Posljedice u oblasti zapošljavanja**

Zadržavanje poreskih registar kasa sa unapređenjem takozvane elektronske fiskalizacije u maloprodajnim objektima, potpuno bi umanjilo negativan efekat eventualnog gubljenja internet veze sa Poreskom upravom, jer bi svaki maloprodajni račun u poreskoj registar kasi bio evidentiran i sa prvim povezivanjem na internet, promet bi bio isporučen informacionom sistemu Poreske uprave.

Ovakav pristup bi u potpunosti zadovoljio potrebe Poreske uprave, smanjio mogućnost izbjegavanja neevidentiranja prometa i zadržao posao svim zaposlenim u kompanijama čija je djelatnost distribucija i servisiranje poreskih registar kasa.

Pristup ove države bi trebao da bude takav da radi na podsticanju uvođenja novih radnih mjesta, a ne da smanjuje broj zaposlenih, naročito u zdravim kompanijama koje su sa pozicije Poreske uprave dobri poslovni subjekti i koji su svojim postojanjem dali značajan doprinos implementaciji projekta fiskalizacije u Crnoj Gori. Danas u kompanijama koje se bave distribucijom i servisom poreskih registar kasa radi oko 50 zaposlenih, čije kompanije ukidanjem poreskih registar kasa gube smisao postojanja.

## **Primjedbe na Obrazloženje**

U nastavku slijede komentari na tekst Obrazloženja Nacrta zakona, na način da je izvod iz Obrazloženja praćen komentarom u boksu.

Donošenje predloženog zakona zasniva se na potrebi da se uspostavi sistem koji će obezbijediti dostupnost podataka o prometu proizvoda i usluga.

Ciljevi za uspostavljanje sistema elektronske fiskalizacije su sljedeći:

*1. Efikasna kontrola transakcija odnosno kontrola svih isporuka proizvoda i usluga što će značajno doprinijeti smanjivanju neformalne ekonomije u ovoj oblasti*

Uvođenjem *online* sistema fiskalizacije otežava se kontrola poreskih obveznika i povećava se prostor nelojalnoj konkurenciji, lakšim izbjegavanjem neizdavanja fiskalnih računa. Sistem *online* fiskalizacije je baziran na povjerenju i dobroj volji korisnika da li će fiskalizovati račune ili ne.

*2. Postepeno smanjivanje poreske administracije, što će poreskim obveznicima olakšati postupak obračunavanja i plaćanja poreskih obaveza*

S obzirom da se uvođenjem *online* fiskalizacije povećava potreba za novim kadrom u Poreskoj upravi (PU) i novim mjestima u privredi, to iziskuje velika finansijska davanja od strane privrede i države. O kakvom olakšavanju postupaka je riječ, kada se i dalje porez prijavljuje mjesečnom poreskom prijavom kao i do sada?

*3. Stvaranje uslova za efikasno upravljanje poreskim kontrolama i postupcima prinudne naplate korišćenjem jasnih podataka o poslovanju poreskih obveznika.*

Poreske kontrole, posebno terenske gube svaki smisao, jer je skoro nemoguće ustanoviti zloupotrebe u neevidentiranju prometa prilikom prekida veze sa serverom PU. Nemoguće je na licu mjesta provjeriti stanje ili validnost računa ukoliko dođe do prekida internet konekcije.

*“Postojeći sistem fiskalizacije u Crnoj Gori zasniva se na hardverskom rješenju, odnosno evidentiranju prometa putem poreskih registar kasa i obuhvata samo dio prometa čija se naplata vrši u gotovini. Promet u gotovini se evidentira preko fiskalnih uređaja koji se prethodno sertifikuju od strane Mašinskog fakulteta i za koje se izdaje odobrenje od strane Ministarstva finansija. Jedan od nedostataka ovoga sistema je što zahtijeva značajne troškove za poreskog obveznika u pogledu nabavke uređaja, kao i njihovog redovnog servisiranja.”*

Vjerujemo da troškovi “fiskalizacije” u skladu sa važećom regulativom predstavljaju značajan izdatak, pogotovo za mikro i male privrednike. Međutim, netačan je podatak da je postojeći sistem fiskalizacije skup, pogotovo kada se troškovi uporede sa izdacima za primjenu novog rješenja koje se uvodi Nacrtom zakona. Prije svega, trenutno fiskalni uređaj košta od 140,00 EUR dok je njegovo održavanje 30,00 EUR godišnje. *Online* sistem fiskalizacije korisnike će koštati od min 500,00 EUR fiksno, dok će održavanje + internet koštati minimum 30,00 EUR mjesečno.

*“Osnovni nedostatak ovoga sistema je što se poreske kontrole mogu sprovesti jedino uz prisustvo poreskih inspektora u poslovnim objektima i kroz stalne obilaskе prodajnih mjesta da bi se utvrdila urednost evidentiranja prometa.”*

Jedini način u bilo kojem sistemu da se provjeri izdavanje računa na maloprodajnim mjestima je (stalnom) terenskom kontrolom. Drugačije ne postoji ni u jednom sistemu. Unapređenjem postojećeg sistema, Poreska uprava bi dobila sve željene podatke i bolji efekat nego uvođenjem *online* sistema fikskalizacije.

*“Glavni nedostatak je u tome što se evidentira samo dio prometa ostvarenog u gotovini i promet evidentiran preko poreskih registar kasa često ne obezbjeđuje potpune podatke o poslovanju i ne odražava ekonomsku snagu poreskog obveznika.”*

Trenutni sistem fiskalizacije, kao i *online* sistem fiskalizacije su osmišljeni da evidentiraju samo promet u maloprodaji. Sistem B2B fiskalizacije nema veze sa maloprodajom već je to nedostatak zakona i uredbi koje se i u postojećem sistemu mogu nadograditi, bez potrebe za izmjenama kompletnog sistema!

*“Novim zakonom se predlaže zamjena postojećeg sistema i uvođenje softverskog rješenja da bi se obezbijedio zadovoljavajući model fiskalizacije koji omogućava ekonomičan i efikasan inspeksijski nadzor.”*

Novi sistem fiskalizacije je skup, neodrživ i podložan zloupotrebama, što je kroz jasne proračune i prezentovano u tekstu koji slijedi.

*“Sistem se zasniva na elektronskom prenosu podataka o ostvarenom prometu i obuhvata sve vrste prometa bez obzira na način plaćanja. Poreski obveznici po ovom rješenju su dužni da obezbijede skup mjera koje će omogućiti elektronski prenos podataka od naplatnog uređaja koje koristi poreski obveznik do informacionog sistema Poreske uprave. Prenos podataka se vrši prije izdavanja računa kupcu i nakon dobijanja potvrde o prenosu od strane Poreske uprave poreski obveznik izdaje račun. Postupak fiskalizacije se u suštini zasniva na dobijanju potvrde elektronskim putem od strane Poreske uprave prije samog izdavanja računa. Ovdje je bitno da se uspostavi tehničko rješenje da se obezbijedi najbrži mogući protok podataka od poreskog obveznika prema Poreskoj upravi i povratna informacija od strane Poreske uprave a gdje bi optimalno vrijeme bilo da se proces u oba smjera završi do 2 sekunde. Ovo relativno kratko vrijeme je neophodno prije svega da bi se obezbijedilo normalno poslovanje poreskih obveznika. Od strane Svjetske banke su obezbijeđena kreditna sredstva za modernizaciju Poreske uprave, iz kojih će se najveći dio iskoristiti za finansiranje sigurnog i stabilnog informacionog sistema Poreske uprave i koji će biti u mogućnosti da prihvata veliki broj dostavljenih računa u toku jednog dana i imati brz protok informacija.”*

Sistem se zasniva na *online* prenosu podataka i osnov je internet protok. U Crnoj Gori internet pokrivenost za *online* režim je oko 98%, što je u idealnim vremenskim uslovima i gradskim lokacijama i zonama. Uzimajući u obzir ovaj podatak, Crna Gora će imati “poreski mrak” u trajanju od minimum 10 dana po korisniku godišnje! U trenutnom sistemu taj problem ne postoji. Dodatno, nedavno su objavljeni rezultati opsežnog istraživanja cable.co.uk-a, kojim je analizirana brzina interneta u 200 država i kroz više od 163 miliona testova brzine, prema kojem Crna Gora ima najsporiji internet u regionu (6,74 Mbp/s) i to tri i po puta sporiji nego u Sloveniji (21,41 Mbp/s) i dva i po puta sporiji nego u Hrvatskoj (15,69 Mbp/s).

*“Sistem će omogućiti efikasan nadzor kroz interakciju poreskog organa, poreskih obveznika i građana. Poreskom organu se stvaraju uslovi da vrši veliki broj kontrola bez potrebe za obilazak poreskih obveznika i prodajnih mjesta, tj. da najveći dio kontrola vrši u samom sjedištu poreskog organa. Kupci proizvoda i usluga, koji mogu biti poreski obveznici, institucije i građani će moći provjeravati da li su im izdati računi prethodno fiskalizovani. Sami kupci često imaju potrebu da izvrše provjeru izdatog računa, a što će značajno uticati na poresku disciplinu i što je jedna od bitnih karakteristika moderne poreske administracije saradnja poreskog organa i građana u borbi protiv poreskih utaja.”*

Sistem će omogućiti samo pregled izdatih fiskalnih računa – jedini nadzor koji je efikasan i može uroditi plodom je terenski. Unapređenjem postojećeg sistema može se dobiti željeni podatak i kontrola svih izdatih računa, kako za Poresku upravu tako i za krajnje kupce.

*“Prikupljanje podataka o cjelokupnom prometu proizvoda i usluga u Poreskoj upravi postepeno će stvoriti uslove da Poreska uprava sama obezbjeđuje poreske prijave poreza na dodatu vrijednost, a što olakšava postupak obračunavanja i izmirivanja poreskih obaveza samim poreskim obveznicima. Bitan benefit za poreske obveznike će biti što će se stvoriti uslovi za efikasnu i brzu kontrolu zahtjeva za povraćaj poreskog kredita, a što će značajno skratiti vrijeme povraćaja.”*

Dok korisnik ne pripremi i proknjiži sve ulazne i izlazne fakture, ulaze iz inostranstva, Poreska uprava ne može pripremiti niti imati približan podatak o poreskoj prijavi. Takođe, promet roba za Poresku upravu ne može biti relevantan i tačan podatak zato što nazivi artikala nisu jedinstveni i svaki korisnik sam kreira nazive i vodi prema svojim potrebama.

*“Sistem PDV-a podrazumijeva odnos povjerenja između države i poreskih obveznika, a koji se ogleda u tome što je država na obveznike prenijela ovlaštenje za obračunavanje PDV-a na izdatim računima.”*

Država zbog utaje poreza i neevidentiranja prometa od strane korisnika, planira da potroši više od 3 miliona EUR i da napravi novi namet privredi od još nekoliko miliona godišnje, za uvođenje sistema koji se zasniva na povjerenju između Poreske uprave i obveznika?

*“Porez na dodatu vrijednost je svefazni porez, gdje često jedan PDV obveznik obračunati PDV prenosi kao poreski kredit drugom PDV obvezniku, te je zbog toga značajno pitanje vjerodostojnosti izdatih računa. Uspostavljanje sistema elektronske fiskalizacije će stvoriti uslove za brzu provjeru vjerodostojnosti računa kako od strane poreskog i drugih državnih organa tako i od strane kupaca, koji često imaju takvu potrebu.”*

Ovaj podatak nema nikakve veze sa *online* fiskalizacijom, i nigdje u svijetu se ne korsiti *online* fiskalizacija faktura B2B segmentu, već se to radi kroz proširenu poresku prijavu na kraju mjeseca koja obuhvata pomenuta dokumenta. Uvođenjem *online* fiskalizacije u B2B segmentu usporava se proces izdavanja računa i stvara se novi namet u potrebnoj novoj radnoj snazi kod malih i srednjih preduzeća.

*“Obezbjeđivanje najvećeg stepena vjerodostojnih računa i uredno prijavljene poreske obaveze je od uticaja na konkurentnost, a što je takođe od značaja za same poreske obveznike.”*

Sistem *online* fiskalizacije je suprotan navedenom. Kao što je rečeno, sistem zasnovan na povjerenju ne može dobro funkcionisati.

## Finansijski efekat<sup>2</sup>

Ono što se konstanto zanemaruje je da se fiskalne kase (ne softverska rješenja) koje se trenutno nalaze na tržištu ne mogu prilagoditi hrvatskom sistemu, te se oko 15.000 trenutnih korisnika fiskalnih kasa izlaže značajnim troškovima. Slijedi pregled obračuna troškova koji se očekuju usljed primjene predloženog Nacrta zakona.

*Troškovi malog obveznika, sa jednim naplatnim uređajem - fiskalnom kasom koja se ne može prilagoditi novom sistemu bez nadogradnje hardvera:*

Stavka	Opis	Očekivani trošak (EUR)
Nabavka novog naplatnog uređaja – tableta i termalnog štampača ili male <i>all-in-one</i> kase	Jednokratna nabavka Tablet – min 150,00 Termalni štampač – min 150,00 <i>*uređaji veoma lošeg kvaliteta - nijesu predviđeni za korišćenje u poslovanju</i>	Min 300 – 400 EUR
	Najam (uključuje i održavanje softvera), mjesečno – bez interneta i certifikata	Min 15-30 EUR <i>*parametri uzeti iz regiona</i>
Nabavka naplatnog uređaja (npr. PC kasa sa POS štampačem i odgovarajućim softverom)	Jednokratno PC računar – 250,00 Termalni štampač – 150,00 Operativni sistem – 150,00 Softver za rad – 300,00 <i>*ovdje govorimo o uređajima najnižeg kvaliteta i veoma ograničenih performansi i vijeka trajanja.</i>	Min 750 – 1500 EUR
	Najam (uključuje i održavanje softvera) mjesečno	min 50 – 120 EUR <i>*parametri uzeti iz regiona</i>
Pristup internetu (mjesečno)	Mobilna mreža (data kartica), količina prometa potrebna za fiskalizovanje do 3000 računa dnevno <i>*podatak preuzet iz studije Poreske uprave</i>	5 EUR
	ADSL	15 EUR
Certifikat (godišnje)	Postoji mogućnost da se certifikati izdaju bez naknade ili sa manjom naknadom obveznicima, potreban dogovor sa MJU <i>*podatak preuzet iz studije Poreske uprave – još uvijek nema zvanične cijene. Trenutna cijena je cca 150,00 eur + pdv</i>	10 EUR – planirani godišnje Trenutno je cca 150,00 eur

2 Pripremljeno na osnovu podataka dostupnih u RIA i informacija prikupljenih od kompanija koje se trenutno u Crnoj Gori bave prodajom i održavanjem registar kasa.

Za malog ili srednjeg/velikog obveznika koji ima jedan ili više naprednijih naplatnih uređaja (PC kase) na kojima je instaliran operativni sistem opšte namjene (npr. *Windows*) i na koje su spojeni fiskalni štampači, trošak je sljedeći:

Trošak	Napomene	Očekivani trošak (EUR)
Prilagođavanje softvera.	<b>Prilagođavanje softvera</b> do sada je iznosilo od min 150,00 EUR po naplatnom mjestu. <b>Prilagođavanje štampača:</b> fiskalnog štampača - defiskalizacija 50 EUR – prepravka cca 100,00 EUR	Min 300,00 – 1000,00 plus EUR
Pristup internetu (mjesečno) -	Mobilna mreža (data kartica),	5 EUR
	ADSL	15 EUR
Certifikat (godišnje)	Postoji mogućnost da se certifikati izdaju bez naknade ili sa manjom naknadom obveznicima, potreban dogovor sa MJU *podatak preuzet iz studije poreske uprave – još uvijek nema zvanične cijene. Trenutna cijena je cca 150,00 eur + pdv	10 EUR – planirani godišnje Trenutno je cca 150,00 eur

**Pored inicijalnog troška koji će iznositi minimalno od 300 do 700 EUR, malim obveznicima se nameće mjesečni trošak od minimum 30 EUR (internet i razna održavanja sistema). Ukupno, inicijalni trošak za male, srednje i velike obveznike (uzimajući prosječnu cijenu uređaja ili prilagodbe) i očekivani broj uređaja (obzirom da PU nema tačan broj fiskalnih uređaja već barata sa cifrom od 17000 do 34000) iznosi:**

- ✓ **startni trošak: 400,00 eur x 20.000 uređaja = 8.000.000,00 eur**
- ✓ **mjesečni trošak: 30,00 eur x 20.000 uređaja = 600.000,00 x 12 mjeseci = 7.200.000,00 eur na godišnjem nivou!**

Prema procjenama Ministarstva finansija i Poreske uprave, novi *online* sistem fiskalizacije bi trebao da u Budžet u prvoj godini donese 13 do 17 miliona EUR. S obzirom da nam nije bila dostupna Implementaciona studija izvodljivosti sistema elektronske fiskalizacije u Crnoj Gori, a razlika između 13 i 17 miliona je skoro 30% od donje granice procjene prihoda, smatramo da je trebalo (malo) preciznije definisati očekivane prihode, kao i metode dobijanja ovakvih rezultata.



Zaključujemo, bez striktno procjene rizika investicije i efekta na privredu, uvodi se sistem koji će startno Poresku upravu koštati sa softverom/hardverom/edukacijom/radnim grupama/ oko 3.000.000,00 EUR dok je njegovo održavanje nekoliko stotina hiljada EUR godišnje (izovr: RIA).

**Ključno pitanje je sljedeće: da li uvođenje *online* sistema može da podigne naplatu za cca 10.000.000,00 EUR u prvoj godini i da li uvođenje može da poveća naplatu PDV-a za 600.000,00 EUR mjesečno – koliko će novca potrošiti sami poreski obveznici samo za prilagođavanje novom poreskom sistemu fiskalizacije, ne uključujući trošak Poreske uprave za samu implementaciju istog.**

Takođe, hrvatski sistem *online* fiskalizacije je jedan od najotvorenijih i najnesigurnijih sistema, podlozan velikom broju malverzacija. Svi podaci – digitalni certifikat i elektronski žurnal, su instalirani na uređajima u nezaštićenim formama i sklone su veoma jednostavnim promjenama, koje su u Hrvatskoj veoma česte i nemoguće ih je otkriti. Glavni argumenti za gubljenje podataka i neevidentiranje prometa kod korisnika u hrvatskom sistemu su: virusi, kvar na računaru, gubitak interneta, prekidi veze, koje je nemoguće dokazati. Kompletan hrvatski sistem je baziran na povjerenju da će, ukoliko dođe do prekida internet konekcije, firme prijaviti sav promet kada se konekcija ponovo uspostavi, što se kosi sa osnovnim modelom uvođenja nekog sistema fiskalizacije, a to je da se izbjegne “povjerenje” već da se evidentiraju pravi podaci u realnom vremenu.

U crnogorskom sistemu fiskalizacije kompletan proces puštanja u rad (fiskalizacije) sprovodi ovlašćeni servis zajedno sa Poreskom upravom, dok u hrvatskom sistemu to radi korisnik sa softverskom kućom bez bilo kakve kontrole. U Crnoj Gori imamo 5 distributera (koji su prošli sertifikaciju kod državnih institucija i deponovali bankarske garancije) sa uređajima koji su atestirani kod državnih institucija i Mašinskog fakulteta, dok u Hrvatskoj ima preko 5000 firmi koje rade fiskalizaciju, veliki broj njih su fantomske, bez porijekla i mogućnosti kontrole. Za očekivati je da slična praksa zadesi i Crnu Goru, jer zakon ne predviđa sertifikaciju softvera već samo prijavu proizvođača Poreskoj upravi sa matičnim podacima iz zemlje ili inostranstva.

Bez obzira na utvrđene probleme i nedostatke *online* modela fiskalizacije u Hrvatskoj koji se, podsjećamo, odnosi samo na gotovinska plaćanja,

poreske vlasti ove zemlje nijesu se ozbiljnije pozabavile analizom naučenih lekcija i unapređenjem sistema. Ipak, postoji dovoljno informacija koje nam ukazuju na to da Crna Gora ne treba da preuzme takav sistem, pogotovo kada se ima u vidu postignuti efekat prve fiskalizacije koja je sprovedena u Crnoj Gori, a koja je zasigurno doprinijela smanjenju sive ekonomije i unapređenju poreske evidencije, te uvođenje robnih i novčanih tokova u poreski sistem Crne Gore.

Posebno je zabrinjavajuće da predlagači Nacrta zakona potcjenjuju sve ono što je urađeno u ovoj oblasti od početka fiskalizacije, gotovo zanemarujući zvanične podatke o povećanju naplate PDV-a, predstavljajući hrvatski sistem kao superiorniji bez bilo kakvog pokrića osim ignorisanja činjenica – po maksimi, “tuđe je bolje”.

Ovdje napominjemo da naš cilj nije *status quo* već unapređenje postojećeg sistema i stvaranje sistema koji može biti primjer drugim državama. Mi vjerujemo da u Crnoj Gori ima dovoljno znanja i stečenog iskustva da ne moramo da jednostavno zanemarimo i odbacimo sve što smo gradili da bismo “iskopirali” model koji navodno daje željene rezultate.

Veliki broj zemalja svijeta je upravo pristupio nadogradnji hardverskih sistema fiskalizacije, koristeći kao osnovu sistem kakav Crna Gora danas primjenjuje. Ključni razlozi za to su:

- ✓ Povećan nivo zaštite (podaci su zaštićeni, Poreska uprava ima pristup svakom uređaju, podaci se prema potrebi Poreske šalju na njihov server (svaki sat/min, na kraju dana)
- ✓ Sertifikovani uređaji
- ✓ Sertifikovani distributeri sa bankarskim garancijama za rad na tržištu
- ✓ Čuvaju se na tri lokacije – fiskalna memorija – elektronski žurnal – server Poreske uprave
- ✓ **Veoma mali troškovi implementacije za kompletnu privredu** – cca 100 eura uređaj jednokratno – prenos podataka cca 3 eur mjesečno, održavanje 30,00 eur godišnje
- ✓ Mogućnost *offline* režima rada – uređaj ne zavisi od internet konekcije
- ✓ Poreska uprava dobija sve podatke koji su joj potrebni za analize i kontrole
- ✓ Neograničena mogućnost unapređenja sistema.

Previđa se i činjenica da upravo sadašnji sistem obezbjeđuje državi **prvu i besplatnu liniju u fiskalnom sistemu**, ovlašćenih distributera i servisera fiskalnih uređaja. Prema tome, prvo treba definisati nedostatke u postojećem sistemu i vidjeti da li je problem u sistemu ili ljudima koji ga sprovode, pa onda pristupiti unapređenju ili eventualnoj zamjeni.

## Zaključci

Na osnovu navedenog u prethodnom dijelu dokumenta, glavni zaključci o Nacrtu zakona o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga su sljedeći:

- Predloženi Nacrt zakona o fiskalizaciji u prometu roba i usluga donosi previše promjena i neizvjesnosti. Zato smatramo da je bolje unaprijediti postojeći sistem fiskalizacije, umjesto korjenitih promjena koje se predlažu. Sa veoma malim ulaganjima i u relativno kratkom roku može se postići značajno unapređenje postojećeg modela fiskalizacije. Može se izgraditi potpuno nov oblik fiskalizacije, koji bi bio zasnovan na pozitivnim elementima fiskalnih modela iz okruženja, npr. uvođenjem sistema GPS prenosa podataka (Makedonija, Srbija, Kosovo, Albanija), ali i *online* sistema (Hrvatska i Slovenija). Kako je prethodno navedeno, zadržavanje poreskih registar kasa sa unapređenjem takozvane elektronske fiskalizacije u maloprodajnim objektima, potpuno bi umanjilo negativan efekat eventualnog gubljenja internet veze sa Poreskom upravom, jer bi svaki maloprodajni račun u poreskoj registar kasi bio evidentiran i sa prvim povezivanjem na internet, promet bi bio isporučen informacionom sistemu Poreske uprave. To bi zasigurno doprinijelo uvođenju unaprijeđenog sistema prenosa podataka sa poreskih registar kasa.
- Prefiskalizacija, odnosno određivanje novih evidencionih brojeva poreskih registar kasa, omogućila bi da se u veoma kratkom roku formira registar poreskih kasa. Postavljanje GPS sistema komunikacije sa Poreskom upravom, doprinijelo bi stalnom praćenju stanja prometa i tačnoj evidenciji aktivnih poreskih registar kasa.
- Uvođenjem novog sistema fiskalizacije ne može se garantovati smanjenje sive ekonomije, odnosno bez terenske kontrole nije moguće smanjiti sivu ekonomiju. Postojeća Uredbu o poreskim registar kasama nudi dovoljno prostora za uvođenje izmjena koje bi mogle doprinijeti značajnom unapređenju evidentiranja prometa i značajnom smanjenju sive ekonomije u maloprodajnom prometu.
- Sistem *online* fiskalizacije koji je uglavnom preuzet iz iskustva države Hrvatske nije poreska reforma u konačnom smislu, već samo uvođenje novog načina fiskalizacije (kako se često želi nametnuti - "modernije") koja je pritom skuplja za privredu, sa svim svojim

manama koje prevazilaze postojeći model fiskalizacije. Dakle, sistem *online* hrvatskog modela fiskalizacije ne unapređuje poslovne procese i ne rješava problem sive ekonomije u Crnoj Gori već samo mijenja postojeći način fiskalizacije sa drugim.

- Najmanje što se može učiniti u pogledu ponuđenog regulatornog okvira je odustajanje od fiskalizacije u slučaju pravnih lica koja posluju žiralno i ne koriste gotovinska plaćanja u pravnom prometu.



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Objavljeno zahvaljujući podršci Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) kroz projekat Regionalni ekonomski rast (Regional Economic Growth – REG) AID-OAA-C-13-00139. Stavovi iznijeti u ovoj publikaciji su stavovi autora i ne moraju obavezno da odražavaju stavove Agencije SAD za međunarodni razvoj.