

OSVRTI

Osvrt 1. Kretanje sive ekonomije u Srbiji: 2012-2017.

Milojko Arsić¹, Saša Randelović², Nikola Altiparmakov³

Uvod: motivacija i cilj istraživanja

Efikasnija naplata poreskih prihoda i borba protiv sive ekonomije predstavlja pojedinačno najvažniji element uspešno sprovedene fiskalne konsolidacije u periodu 2015-2017. godine. Prepoznajući njenu ekonomsku i društvenu važnost, Vlada Srbije je 2015. godine usvojila *Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije* koji predviđa da se obim sive ekonomije, koji je 2012. godine u Srbiji procenjen na jedan od najvećih u Evropi - smanji na nivo proseka zemalja Centralne i Istočne Evrope (CIE) do 2020. godine. Nedavna studija NALED (2018) je koristeći uporedive ankete preduzeća iz 2012. i 2017. godine procenila da je u ovom petogodišnjem periodu siva ekonomija u Srbiji smanjena za više od jedne četvrtine (tj. za 27%), što bi značilo da je cilj Nacionalnog programa ispunjen i pre vremena i da je nivo sive ekonomije u Srbiji već 2017. godine bio niži od proseka CIE.

Međutim, poznato je da subjektivne percepcije građana i privrednika ne moraju nužno da odslikavaju privredne trendove na realističan način. Tako postoje brojni primeri kontradikcija i nelogičnosti kod međunarodnih rangiranja uslova poslovanja u različitim državama koji se baziraju na anketama subjektivne percepcije privrednika. Otuda je cilj ovog istraživanja da korišćenjem objektivnih, makro-fiskalnih statistika pokuša da proceni dinamiku sive ekonomije u Srbiji od 2012. do 2017. godine i uporedi ih sa rezultatima zasnovanim na percepciji preduzetnika.

Analize zasnovane na makrofiskalnim podacima ukazuju da u periodu od 2012. do 2017. godine nije došlo do osetnijeg smanjenja sive ekonomije u Srbiji. Zapravo, kretanje poreskih agregata sugerise povećanje sive ekonomije tokom 2013-2014. godine, da bi sa otpočinjanjem fiskalne konsolidacije 2015. godine došlo do smanjenja sive ekonomije. Iako je smanjenje sive ekonomije u periodu 2016-2017. bilo osetno, a u pojedinim segmentima (poput naplate PDV-a) i impresivno, procenjuje se da je ovo smanjenje samo uspelo da neutrališe povećanje sive ekonomije iz 2013. i 2014. godine. Tako se obim sive ekonomije u 2017. godini procenjuje

na približno istom nivou kao i 2012. godine, pri čemu je siva ekonomija u domenu prometa dobara i usluga (oporezivog PDV-om) i u domenu zarada i zapošljavanja približno stagnirala, dok je u domenu prometa naftnih derivata siva ekonomija smanjena, a kod prometa duvanskih proizvoda povećana. Ovakva kumulativna kretanja posledica su snažnog rasta sive ekonomije u svim segmentima, u 2013. i 2014. godini, te njenog smanjenja od 2015. godine. Ovi rezultati pokazuju da je siva ekonomija u Srbiji i dalje visoka i da su potrebna dodatna unapređenja poreske administracije, kao i druge institucionalne reforme, kako bi se smanjila na prosek CIE. Takođe, naši nalazi upućuju na slabosti praćenja sive ekonomije (isključivo) putem anketa i subjektivnih percepcija građana i daju prednost analizama baziranim na makro-fiskalnim agregatima.

Metodološki okvir

Procena sive ekonomije je po prirodi izazovan zadatak, jer je potrebno identifikovati slučajeve poreskih utaja čiji akteri, logično, nisu voljni da daju informacije koje bi mogle da inkriminišu njih same. Otuda je siva ekonomija najčešće bila procenjivana na osnovu indirektnih metoda čija je prednost uniformni metodološki okvir, koji se lako može primenjivati u različitim državama i poslužiti kao osnova za međunarodna poređenja. Ova prednost indirektnih metoda je ujedno i njihova slabost, jer nije moguće ustanoviti u kojoj meri je generički metodološki okvir za procenu primeren konkretnim društveno-socijalnim prilikama u datoj državi i samim tim u kojoj meri je u stanju da obuhvati sve pojavne oblike sive ekonomije. Najčešći model koji se u međunarodnoj praksi koristi za indirektnu procenu sive ekonomije je *MIMIC – Multiple Indicator Multiple Causes* koji na osnovu tipskih strukturnih jednačina pokušava da identifikuje vezu između uzroka i posledica sive ekonomije, te da na taj način indirektno proceni učešće sive ekonomije u BDP-u. Prema međunarodno uporedivoj proceni rađenoj na osnovu MIMIC modela iz 2012, siva ekonomija u Srbiji je iznosila oko 30% BDP, bila je za 1/6 viša od proseka 10 zemalja CIE, a za gotovo 50% veća od evropskog proseka (Krstić i Schneider, 2015).

U pokušaju da otklone nedostatke indirektnih metoda za procenu sive ekonomije, istraživači su počeli da razvijaju direktne metode procene, pre svega bazirane na anketama domaćinstava ili anketama privrednika. Tako je grupa autora u monografiji Krstić i Schneider (2015) pored procene MIMIC modelom uradili i procene sive ekonomije na osnovu anketa domaćinstava i privred-

1 Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

2 Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

3 Fiskalni savet Republike Srbije

nika. U skladu s tim je, HTC (*household tax compliance*) metodom, na osnovu makroekonomskih podataka koji se odnose na dohodak i potrošnju domaćinstava, procenjeno da siva ekonomija iznosi 23,6% BDP, dok je na osnovu Ankete o uslovima poslovanja preduzeća i preduzetnika procenjeno da siva ekonomije iznosi 21% BDP. Pri tumačenju navedenih procena potrebno je imati u vidu da samo MIMIC metod obuhvata sve oblike sive ekonomije i sve institucionalne sektore, dok HTC metod obuhvata samo sivu ekonomiju koje je vezana za sektor domaćinstava, a Anketa samo sivu ekonomiju koja se ostvaruje u preduzećima i kod preduzetnika, ali ne i sektoru domaćinstava. Otuda ove tri različite procene sive ekonomije ne moraju nužno biti kontradiktorne, već razlike mogu nastati usled različitog obuhvata različitih metoda.

Iako sve nabrojane metode imaju svoje prednosti i nedostatke, u studiji NALED (2018) se izdvaja Anketa preduzetnika, kao relevantan okvir za merenje i praćenje sive ekonomije. Otuda je ista Anketa ponovljena na reprezentativnom uzorku privrednika i 2017. godine i praćen je obim sive ekonomije kod registrovanih preduzeća kod dva najvažnija oblika poreskih utaja - neregistrovanih zarada zaposlenih i neregistrovanog prometa. U poređna analiza studija NALED (2018) i Krstić i Schneider (2015) ukazuje da je siva ekonomija u ovom segmentu smanjena sa 21% BDP-a 2012. godine na 15,4% BDP-a 2017. godine, što znači da je siva ekonomija smanjena za 27%. Ovako veliko smanjenje sive ekonomije i prelazak 5,6% BDP-a iz sive zone u legalne tokove bi moralo da bude praćeno odgovarajuće velikim povećanjem poreskih prihoda. Konkretno, ako gledamo samo segment registrovanih preduzeća koje prati Anketa, smanjenje sive ekonomije sa 21% na 15,4% BDP bi značilo dodatne poreske prihode od 2,1% BDP. Ako posmatramo šire i pretpostavimo da se ekvivalentno smanjenje sive ekonomije desilo i u ostalim sektorima koje procenjuje MIMIC model onda bi dodatni poreski prihodi trebalo da iznose 3% BDP.⁴ Mi ćemo se u ovom istraživanju ograničiti na najkonzervativniju pretpostavku i analizirati da li u periodu od 2012. do 2017. godine postoji povećanje poreskih prihoda od 2,1% BDP usled smanjenja sive ekonomije.

Visok nivo sive ekonomije ima vrlo negativne efekte po održivost javnih finansija i uslove privredivanja, što negativno utiče na privredni rast. Ipak, od sredine 2012.

pa gotovo do početka 2015. godine, u Srbiji je došlo do osetnog pada efikasnosti naplate poreza, tj. rasta sive ekonomije, pre svega usled razloga povezanih sa političkom ekonomijom. Nakon toga, počev od 2015. godine, sprovedeno je nekoliko reformi usmerenih na unapređenje efikasnosti naplate poreza. Shodno tome, postavlja se pitanje, koliki je napredak, kumulativno posmatrano, ostvaren u prethodnom periodu u pogledu suzbijanja sive ekonomije.

Cilj ovog istraživanja je da na bazi makroekonomskih i fiskalnih podataka proceni i analizira kretanje sive ekonomije u Srbiji od 2012. do 2017. godine. Praćenje relativnih trendova sive ekonomije je manje zahtevno od procene apsolutnog obima sive ekonomije, jer se možemo osloniti na osnovnu metodološku pretpostavku da bi promena poreskih prihoda trebalo da odražava promenu relevantnih makroekonomskih poreskih osnovica i poreskih stopa, a da eventualno odstupanje u kretanju ovih varijabli može predstavljati posledicu promene nivoa sive ekonomije. Pri tom, važno je identifikovati adekvatne makroekonomske statistike za praćenje trendova poreskih osnovica i imati u vidu da se suzbijanje sive ekonomije pored poreskih prihoda može odraziti i na pojedine zvanične makroekonomske statistike (BDP, potrošnju, zaposlenost i dr.). Tako suzbijanje sive ekonomije u oblasti akciznih dobara ili tržišta rada može dovesti do rasta registrovane potrošnje akciznih dobara ili rasta registrovane zaposlenosti. Ovaj problem je manje izražen kod praćenja efikasnosti naplate PDV-a koja se bazira na agregatnim makroekonomskim podacima, poput lične potrošnje.

Agregatna procena dinamike sive ekonomije

Učešće poreskih prihoda u BDP-u od 2012. do 2017. poraslo je za 2,4 procentna poena (pp.), pri čemu su u tom periodu znatno povećane stope većeg broja poreskih oblika, uključujući PDV, akcize i porez na dobit. Rast poreskih prihoda ostvaren je po osnovu rasta prihoda od akciza, poreza na dobit, a nešto manje PDV i doprinosa. Posmatrano po potperiodima, uočava se da su od 2012. do 2015. rast poreskih prihoda u relativnom iznosu gotovo stagnerali (rast za 0,1% BDP), iako su u tom periodu brojne poreske stope povećane, dok je od 2015. do 2017. došlo do osetnog rasta poreskih prihoda (za 2,3% BDP), iako u tom periodu nije bilo znatnijeg povećanja poreskih stopa.

U periodu od 2012. do 2017. poreski prihodi su realno porasli za 14,3%, pri čemu je u periodu 2012–2015, taj rast bio vrlo spor i iznosio je svega 1,6%, dok je nakon toga došlo do ubrzanja, tako da je u 2016. i 2017. realan rast kumulativno iznosio 12,5%.

⁴ Autori monografije Krstić i Schneider (2015) polazeći od procene sive ekonomije na osnovu MIMIC metoda, poreski jaz u 2012. godini procenjuju na 11% BDP-a. Shodno tome, smanjenje sive ekonomije za 27%, trebalo bi da implicira i smanjenje poreskog jaza za 3% BDP-a. Ukoliko se pak krene od procene sive ekonomije na osnovu Ankete, koja ima uži obuhvat od MIMIC metoda, poreski jaz je 2012. godine iznosio 7,7% BDP. U tom slučaju bi smanjenje sive ekonomije za 27%, impliciralo smanjenje poreskog jaza za 2,1% BDP-a

Tabela 1. Dinamika poreskih prihoda od 2012. do 2017. (% BDP-a)

	Poreski prihodi	PDV	Akcije	Porez na zarade i doprinosi	
				Porez na dobit	
2012	36,1	10,3	5,1	15,9	1,5
2013	35,3	9,8	5,3	15,6	1,6
2014	36,8	10,5	5,4	15,8	1,9
2015	36,2	10,3	5,8	15,2	1,5
2016	37,2	10,6	6,2	15,0	1,9
2017	38,5	10,7	6,3	15,5	2,5
Δ 2012-2015	0,1	0,0	0,8	-0,7	0,0
Δ 2016-2017	2,3	0,4	0,4	0,3	1,0
Δ 2012-2017	2,4	0,5	1,2	-0,5	1,0

Izvor: Obračun autora na osnovu podataka Ministarstva finansija

Tabela 2. Stope realnog rasta poreskih prihoda (%)

	Poreski prihodi	PDV	Akcije	Porez na zarade i doprinosi	
				Porez na dobit	
2012-2015	1,6	1,6	16,8	-3,5	2,6
2016-2017	12,5	10,5	13,8	7,7	71,0
2012-2017	14,3	12,2	33,0	3,9	75,5

Izvor: Obračun autora na osnovu podataka Ministarstva finansija

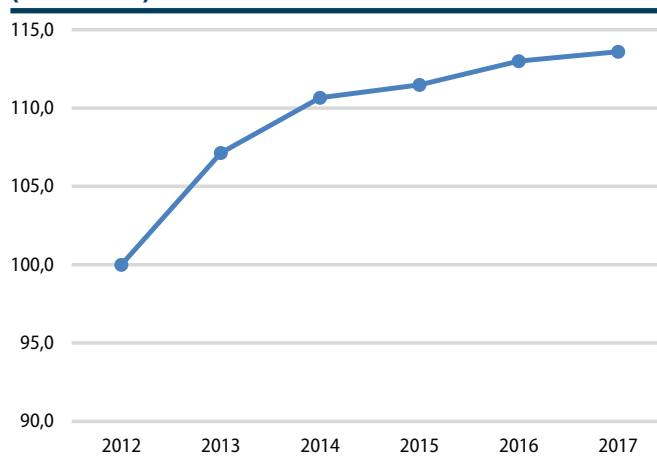
Na dinamiku poreskih prihoda uticali su povećanje poreskih stopa, realan rast poreskih osnovica, kao i suzbijanje sive ekonomije. U period od 2012. do 2017. povećan je veći broj poreskih stopa, pri čemu je većina tih povećanja sprovedena od 2012. do 2015. godine:

- Povećanje opšte stope PDV sa 18% na 20%, u Q4 2012;
- Povećanje snižene stope PDV sa 8% na 10% od 2014;
- Povećanje stope poreza na dobit od 2013. godine sa 10% na 15%;
- Ukidanje investicionog poreskog kredita kod poreza na dobit od 2014. godine (godišnji poreski rashod iznosio je oko 20 mlrd. dinara), što je ekvivalentno povećanju poreske stope za dodatna 4 procentna poena, fazno;
- Uvođenje akcize na struju po stopi od 7,5% od avgusta 2015;
- Postepeno povećanje akciza na cigarete u skladu sa dogovorenim kalendarom. Tako je u oktobru 2012. izvršeno povećanje specifične stope akciza na cigarete sa 26 na 43 dinara po kutiji (20 kom.), dok je *ad valorem* stopa blago snižena (sa 35% na 33%). Nakon toga, *ad valorem* stopa nije menjana, dok je specifična stopa povećavana svake godine, tako da je 2017. godine iznosila 65,5 dinara po kutiji. U istom periodu su povećavane i stope akciza na gorivo, i to naročito na dizel gorivo, tako da je akciza na dizel povećana sa 37,1 dinar po litri u 2012. na 54,9 dinara po litri 2017. godine. Akciza na bezolovni benzin je uglavnom povećavana za stopu inflacije.

Rast stopa kod većine osnovnih poreskih oblika, uticao je i na rast ukupne prosečne ponderisane poreske stope, a time i potencijalnih poreskih prihoda. Dinamika pro-

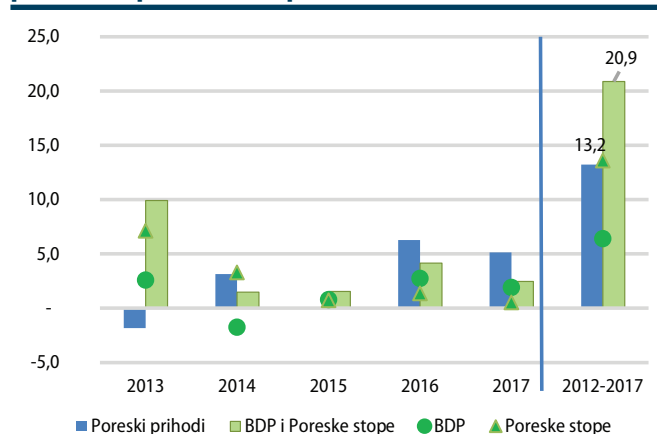
sečne ponderisane poreske stope je procenjena kao ponderisani prosečan stopa osnovnih poreskih oblika, pri čemu je kao ponder korišćeno njihovo učešće u ukupnim poreskim prihodima. Za potrebe ovog obračuna, stope akciza na benzin i naftne derivate su iskazane u specifičnoj formi (dinara po litru), uz isključenje efekta inflacije.

Prosečna poreska stopa u periodu od 2012. do 2017. godine porasla je za 13,6%, pri čemu je najveći deo tog rasta ostvaren u 2013. i 2014. godini, dok je nakon toga rast poreskih stopa bio sporiji i odnosio se pre svega na blago povećanje stopa akciza.

Grafikon 1. Bazni indeks prosečne poreske stope (2012=100)

Izvor: Obračun autora

Uočava se da je u 2013, 2014. i 2015. rast poreskih prihoda bio znatno manji od kumulativne stope rasta BDP-a i prosečne poreske stope, što znači da je u tom periodu došlo do osetnog širenja sive ekonomije, u odnosu na 2012. godinu. U 2016. i 2017. godini, rast poreskih prihoda je bio brži od zbirnog rasta BDP-a i poreskih stopa, što može ukazivati da je u tom periodu došlo do suzbijanja sive ekonomije.

Grafikon 2. Stope rasta poreskih prihoda, BDP i prosečnih poreskih stopa (u %)

Izvor: Obračun autora

Na nivou celog perioda (2012-2017.), poreski prihodi su realno porasli za 13,2%, dok je ukupna stopa rasta BDP-a i prosečne poreske stope, iznosila oko 20,9%. To znači da je realan rast poreskih prihoda u ovom periodu bio za 6,4% sporiji od kumulativnog rasta BDP-a i prosečne poreske stope. Ako je siva ekonomija prema Anketi u 2012. bila procenjena na 21% BDP, ona bi, shodno ovom rezultatu, u 2017. bila procenjena na oko 22,4% BDP-a.

Deo efekata suzbijanja sive ekonomije je mogao da se odrazi i na dinamiku poreske osnovice, tj. BDP-a. Ukoliko bi se pretpostavilo da je polovina ostvarenog rasta BDP-a posledica suzbijanja sive ekonomije, to bi značilo da je rast poreskih prihoda za 3,4% realno manji od kumulativnog rasta osnovice i stopa, tj. da je siva ekonomija porasla za 3,4% i iznosila 21,7% BDP u 2017. godini, mereno Anketom preduzetnika. S obzirom da nije moguće sa preciznošću proceniti koji deo efekata suzbijanja sive ekonomije je sadržan u dinamici BDP-a, te da analize po pojedinačnim porezima ukazuju da je siva ekonomija kod prometa neakciznih dobara i zarada/zapošljavanja stagnirala, da je kod prometa naftnih derivata opala, a kod prometa cigareta porasla (videti poglavlje 4.), opšti zaključak bi bio da je siva ekonomija u 2017. u odnosu na 2012. godinu ostala približno nepromenjena, kao rezultat, pre svega, velikog rasta sive ekonomije u 2013, 2014., a u nekim segmentima i u 2015. godini, a potom njenog smanjenja u periodu 2015-2017. Prema tome podaci o kretanju poreskih osnovica, poreskih stopa i poreskih prihoda ne potkrepljuju procene, zasnovane na percepciji, prema kojima je siva ekonomija opala za čak 27%.

Znatan rast sive ekonomije, do kojeg je došlo od 2012. do 2015. godine, posledica je većeg broja faktora. Prvo, povećan je stepen tolerancije na neplaćanje poreza, od strane nove Vlade, što se ogledalo u tolerisanju neizmirenja poreskih dugova, kao i neskrivenog nelegalnog prometa akciznih proizvoda ka Kosovu i Metohiji i sl. Osim toga, promena vladajuće strukture sredinom 2012. uticala je na tranziciono usporavanje funkcionisanja institucija. Tako je u pojedinim institucijama, kao što je Poreska uprava, došlo i do višegodišnjeg kašnjenja u postavljanju rukovodilaca regionalnih filijala. U ovom potperiodu je strategija naplate poreza prevashodno bila zasnovana na podsticanju dobrovoljnog plaćanja poreza, pre nego na povećanju verovatnoće otkrivanja i ka-

žnjavanja nepoštovanja poreskih propisa, što je takođe delovalo ohrabrujuće na obveznike sklone utaji. Pored navedenog, i nastavak praksi povremenih, sveobuhvatnih ili parcijalnih poreskih amnestija, takođe je delovalo destimulativno na poštovanje poreskih propisa. Od sredine 2012. do sredine 2014. godine iz Vlade i rukovodstva Poreske uprave su dolazile poruke o nepoželjnosti primene tada važećih represivnih zakonskih mera na suzbijanju sive ekonomije. Mogućnost da se političkim porukama utiču na primenu poreskih propisa predstavlja jednu od brojnih manifestacija slabosti institucija u Srbiji. Na kraju, i povećanje poreskih stopa, do kojeg je došlo u periodu 2012-2014, povećalo je isplativost bavljenja sivom ekonomijom.

Oštar pad poreske discipline i širenje sive ekonomije, doprineli su ubrzanju rasta fiskalnog deficita, koji je u 2013. godini dostigao 6,6% BDP-a. Stoga je sredinom 2014. godine Vlada pristupila primeni sprovođenja mera na suzbijanju sive ekonomije. Osim toga, i neke od reformi, koje nisu primarno motivisane fiskalnim motivima, već potrebom unapređenja uslova poslovanja, takođe su uticale povoljno na suzbijanje sive ekonomije. Procenjuje se da je smanjenje sive ekonomije, do kojeg je došlo od druge polovine 2014. godine, posledica većeg broja institucionalnih reformi⁶. Tako je 2014. godine izvršena reforma sistema kazni za nepoštovanje poreskih propisa, kojom je izvršeno povećanje kazni, a sistem kazni učinjen transparentnijim i konzistentnijim. Usvajanjem Zakona o inspekcijском nadzoru, nakon toga, unapređena je koordinacija inspekcijских službi. Reformom radnog zakonodavstva, 2014. godine, izvršena je liberalizacija tržišta rada, čime su troškovi legalnog zapošljavanja i otpuštanja radnika smanjeni, što je stvorilo povoljne uslove za smanjenje rada i isplate zarada na crno. Određeni pomak je napravljen i u pogledu efikasnosti naplate poreza. Tako je nakon prelaska na elektronsko podnošenje poreskih prijava, deo radnika u Poreskoj upravi prebačen na poslove kontrole izdavanja fiskalnih računa, čime je povećana percepcija verovatnoće otkrivanja. Osim toga, na suzbijanje sive ekonomije ključno je uticala promena političkog stava Vlade prema sivoj ekonomiji do koje je došlo nakon parlamentarnih izbora održanih sredinom 2014. godine. Umesto dotadašnje, visoke tolerancije prema sivoj ekonomiji pokrenut je niz akcija na suzbijanju sive ekonomije koje su praćena snažnom medijskom podrškom.

Iako je u prethodne tri godine učinjen pomak u suzbijanju sive ekonomije, procenjuje se da je siva ekonomija i dalje približno na nivou iz 2012. godine, kada je inače bila vrlo visoka. To ukazuje da postoji znatan pro-

5 Ukupni poreski prihodi su od 2012. do 2017. realno porasli za 14,3%. Ipak, deo tog rasta je posledica uvođenja akciza na struju 2015. godine. Stoga je kao osnov za poređenje u ovoj analizi korišćena stopa realnog rasta poreskih prihoda bez prihoda od akciza na struju, koja iznosi 13,2%. Procenjuje se da je u prometu električne energije nije zastupljena siva ekonomija.

6 Videti detaljnije: Randelović (2017)

stor za dalje suzbijanje sive ekonomije, što pretpostavlja sprovođenje niza institucionalnih reformi. Prvo, za osetniji pomak potrebno je sprovesti temeljnu reformu Poreske uprave, što bi podrazumevalo povećanje broja zaposlenih i budžeta, reformu sistema zapošljavanja, napredovanja i nagrađivanja zaposlenih, jačanje sistemске procene rizika i prelazak na kontrolu zasnovanu na proceni rizika, i dr. Osim toga, potrebno je obavezivanje države da neće biti novih poreskih amnestija (npr. kroz unošenje odgovarajuće odredbe u Zakon o budžetskom sistemu), kao i odlučnije delovanje državnih institucija (Poreske uprave, sudstva i dr.) u naplati postojećih poreskih dugova. Takođe, neophodno je jačanje samostalnosti Poreske uprave, kako bi se ona zaštitila od političkih uticaja usled koje se politika naplate poreza stavlja u funkciju političkih interesa vladajućih stranaka. Jačanje samostalnosti Poreske uprave predstavlja uslov da se ona zaštiti od raznih vrsta neformalnih intervencija, koje utiču na selektivnu primenu poreskih propisa. Uporedo sa jačanjem samostalnosti Poreske uprave, potrebno je razviti mehanizme za kontrolu zakonitosti njenog rada, kako bi se suzbila korupcija. S tim u vezi, neophodna je i reforma Upravnih sudova, u cilju efikasnijeg delovanja u poreskim slučajevima. Takođe, za smanjenje sive ekonomije neophodan je i iskorak u pogledu unapređenja poreskog morala, tj. spremnosti obveznika da plaćaju porez, na šta presudno utiče unapređenje kvaliteta dobara i usluga koji se finansiraju iz poreza, te sistemsko obaveštavanje građana o značaju i vrednosti tih dobara (npr. i kroz sistem obrazovanja).

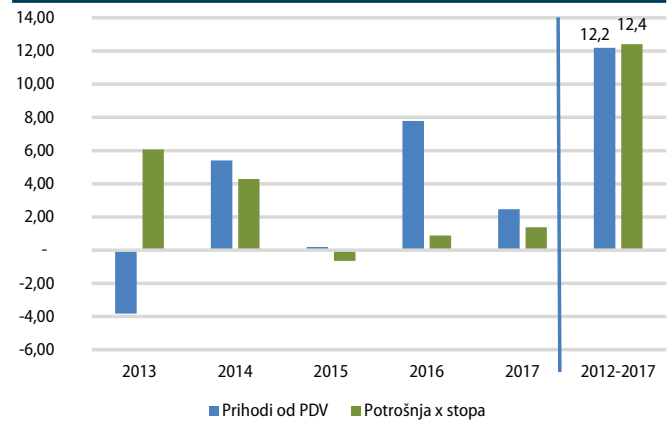
Procena kretanja efikasnosti naplate pojedinačnih poreskih oblika

Porez na dodatu vrednost

Porez na dodatu vrednost predstavlja jedan od bilansno najznačajnijih poreskih oblika, budući da prihodi po ovom osnovu čine preko četvrtine poreskih prihoda (tačnije 28%). U periodu od 2012. do 2017. prihodi od PDV su realno porasli za 12,2%. Na dinamiku prihoda od PDV uticalo je kretanje potrošnje, poreskih stopa, kao i dinamika sive ekonomije. Tako su u prethodnih 5 godina lična i državna potrošnja realno opale za 1,6%, usled sprovođenja fiskalne konsolidacije, ali je prosečna poreska stopa povećana za 2 pp, tj. za oko 14,3%. Stoga u ovom periodu zajednički efekat rasta potrošnje i povećanja poreske stope iznosi 12,4%, što je približno jednako rastu prihoda od PDV, ukazujući da je efikasnost naplate ovog poreza u 2017. bila približno na nivou 2012. godine. Do velikog smanjenja efikasnosti naplate PDV je došlo naročito u 2013. godini, kada su poreski prihodi realno opali, iako su poreske stope znatno povećane.

U narednim godinama, prihodi od PDV su rasli brže od zbirnog rasta osnovice i stopa, ali je tek zaključno sa 2017. neutralisano pogoršanje nastalo 2013. godine.

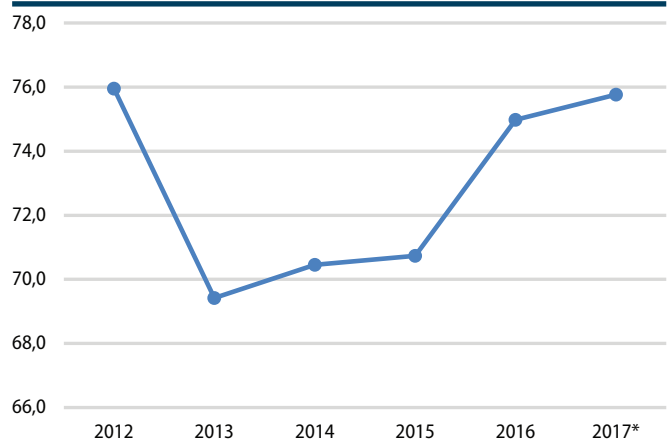
Grafikon 3. Stope realnog rasta prihoda od PDV, potrošnje i poreskih stopa (u %)



Izvor: Obračun autora

Na sličan zaključak ukazuje i analiza C-efikasnosti⁷ naplate PDV – efikasnost naplate je snažno opala u 2013, dok je u 2014. i delu 2015. stagnirala, da bi od druge polovine 2015. krenula da raste. Ipak, na kraju 2017. godine, C-efikasnost je približno bila na jednakom nivou na kojem je bila sredinom 2012. godine.

Grafikon 4. C-efikasnost naplate PDV u Srbiji



Izvor: Obračun autora

Akcize

Akcize se u Srbiji plaćaju na promet naftnih derivata, duvanskih proizvoda, alkoholnih pića, kafe, a od druge polovine 2015. godine i na promet električne energije. Ipak, po bilansnom značaju se izdvajaju akcize na naftne derivate i cigarete, koje čine gotovo 90% ukupnih prihoda od akciza.

⁷ Pri računanju C-efikasnosti isključeni su efekti povećanja standardne i donje stope PDV.

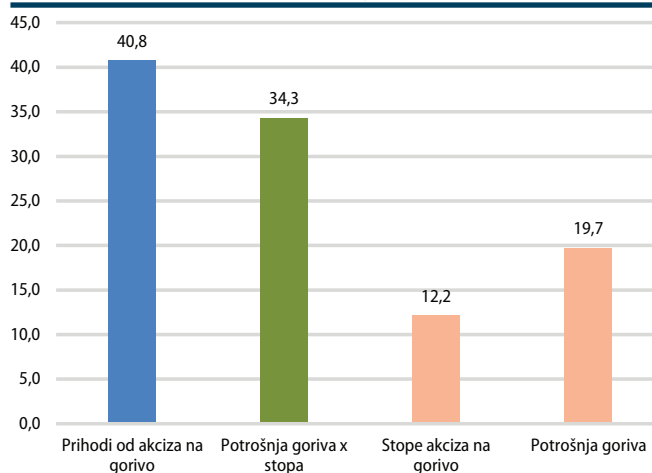
Akcize na naftne derivate

U periodu od 2012. do 2016.⁸ godine, prihodi od akciza na gorivo su realno porasli za 40,8%, dok je prosečna ponderisana realna stopa akciza po litru goriva porasla za 12,2%. U istom periodu finalna potrošnja naftnih derivata na koju se plaća akciza (prema Energetskom bilansu RS, koji objavljuje RZS), je porasla za 19,2%. Ukrštanjem ovih podataka dobija se da je naplata akciza na derivate nafte rasla brže (rast 40,8%) od rasta potencijalnog poreza usled rasta potrošnje naftnih derivata i povećanja akciza (33,7%), iz čega sledi da je siva ekonomija u prometu akciza u periodu 2012–2016 smanjena za oko 5%. Međutim, nezavisno praćenje finalne potrošnje naftnih derivata je izazovan zadatak, jer nije sigurno da li je rast registrovane potrošnje naftnih derivata u energetskom bilansu posledica stvarnog rasta potrošnje ili suzbijanje sive ekonomije. Stoga su za procenu stvarne dinamike potrošnje naftnih derivata korišćene dve instrumentalne varijable⁹ – dinamika saobraćaja (broj vozila) na Koridoru 10, prema podacima Puteva Srbije i dinamika broja registrovanih vozila, prema podacima RZS. Dinamika potrošnje naftnih derivata je procenjena kao ponderisani prosek dinamike saobraćaja na Koridoru 10 i broja registrovanih motornih vozila, pri čemu su ponderi uz obe varijable jednaki, čime se delimično otklanja nedostatak svake od ovih varijabli. Polazeći od navedenog metodološko pristupa, procenjeno je da je potrošnja naftnih derivata od 2012. do 2017. porasla za 19,7%, što je približno proceni rasta finalne potrošnje naftnih derivata na osnovu Energetskog bilansa RZS (19,2%). Prema tome, korišćenjem nezavisnih podataka o potrošnji potvrđeno je da je siva ekonomija u oblasti naftnih derivata smanjena za oko 5%. . Suzbijanja sive ekonomije u prometu naftnih derivata posledica je opštih anti-evazionih mera primenjenih od 2014. godine, ali nekoliko važnih i odlučnih mera koje su bile direktno fokusirane na suzbijanje šverca naftnih derivata. Tako je nakon 2012. godine uveden sistem markiranja goriva, a pooštrena je i kontrola prometa naftnih derivata ka Kosovu i Metohiji, što je doprinelo stabilizaciji legalnog tržišta naftnih derivata. Budući da akcize na naftne derivate čine dominantan deo ukupnih prihoda od akciza, smanjenje sive ekonomije u ovom domenu, uticalo je pozitivno i na ukupnu efikasnost naplate akciza. Na sličan zaključak upućuje i znatno brži rast prihoda od akciza na naftne derivate o kumulativnog rasta stopa akciza i potrošnje naftnih derivata (Grafikon 5.).

8 Podaci o potrošnji naftnih derivata za 2017. još uvek nisu objavljeni, zbog čega se analiza odnosi na period do 2016. Međutim, nema indicija da je u 2017. bilo znatnijih promena u pogledu sive ekonomije u prometu naftnih derivata.

9 Ove instrumentalne varijable su vrlo pogodne za procenu sive ekonomije, jer su one visoko korelisane sa stvarnom potrošnjom, a pri tome siva ekonomija ne utiče na njih.

Grafikon 5. Stope realnog rasta prihoda od akciza na gorivo, stope akciza i potrošnje goriva (u %)

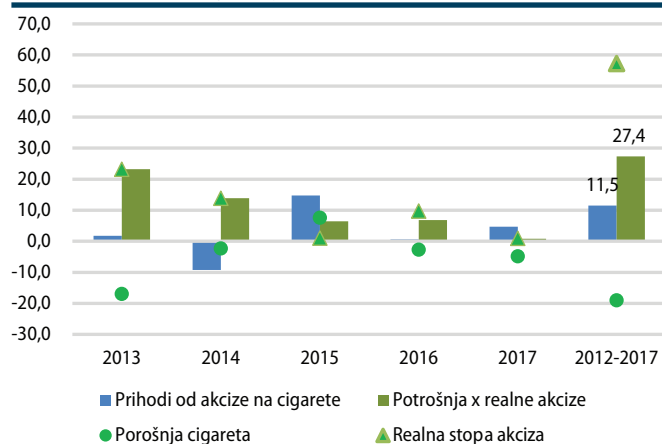


Izvor: Obračun autora

Akcize na cigarete

U periodu od 2012. do 2017. prihodi od akciza na cigarete su realno porasli za 11,5%. Na osnovu podataka iz Ankete o potrošnji domaćinstava o dinamici novčano iskazane potrošnje na duvanske proizvode i podataka o kretanju prosečne ponderisane cene cigareta, izvedena je dinamika potrošnje cigareta. Na ovaj način procenjuje se da je u periodu od 2012. do 2017. količina potrošnje cigareta opala za 19%.¹⁰ Međutim, realna vrednost akciza po paklici cigareta je u ovom periodu povećana za čak 57,2% iz čega sledi da je rast potencijalnih poreskih prihoda, koji predstavljaju rezultat rast akciza i smanjenja potrošnje cigareta iznosio 27,4%. Poređenjem rasta naplaćenih akciza sa rastom potencijalnih prihoda od akciza na cigarete sledi da je u periodu 2012–2017. siva ekonomije u prometu cigareta povećana za oko 12,5%. Slično kao i kod drugih poreza, siva ekonomija u prometu cigareta je rasla u periodu 2012–2014. godina, dok se od 2015. uočavaju pozitivni trendovi, usled primene anti-evazionih mera. Ipak, poboljšanje ostvareno u poslednje tri godine nije bilo dovoljno da eliminiše rast sive ekonomije koji se dogodio pre toga.

10 Podaci Instituta Batut (Batut, 2017), ukazuju da je od 2012. do 2017. godine, broj bušača u Srbiji porastao za 2%, što je suprotno očekivanju, imajući u vidu sve oštriju politiku zabrane pušenja, kao i značajan rast cena cigareta (nominalno za 63%) u ovom periodu. Razna istraživanja u svetu pokazuju da rast cene cigareta za 10% utiče na smanjenje potrošnje cigareta za 3–4%, iz čega sledi da rast cene cigareta utiče na pad njihove potrošnje za oko 19–25%. Realni dohoci građana u ovom periodu nisu značajno rasli pa nije bilo znatnijeg dohodovnog uticaja na potrošnju cigareta.

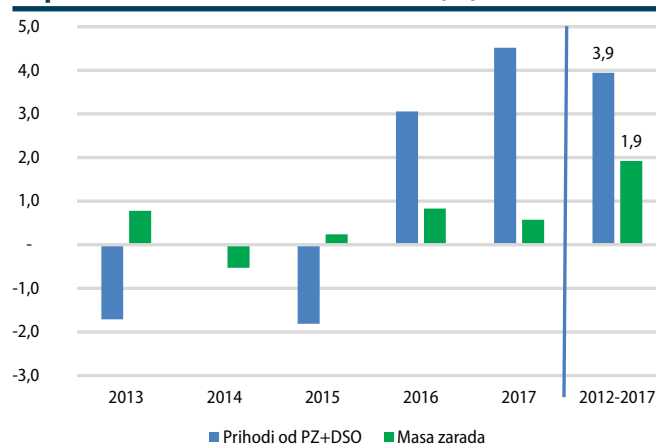
Grafikon 6. Stope realnog rasta prihoda od akciza na cigarete, potrošnje cigareta i realnih stopa akciza (%)

Izvor: Obračun autora

Porez na zarade i doprinosi za socijalno osiguranje

u periodu 2012-2017. prihodi od poreza na zarade i doprinosa su zabeležili realan kumulativni realni rast za 3,9%. U istom periodu nije bilo promene zbirne stope poreza i doprinosa na zarade – stopa poreza na zarade je smanjena sa 12% na 10%, ali je za isti iznos povećana zbirna stopa doprinosa. Izvršena je i preraspodela poreskih stopa, sa doprinosa za zdravstvo na doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje, ali bez promene ukupnog fiskalnog opterećenja. U navedenom periodu masa zarada, kao mera potencijalnog rasta osnovice poreza i doprinosa, je realno porasla za 10%, usled rasta formalne zaposlenosti za 10,3% i stagnacije realnih zarada (marginalni pad od 0,3%). Otuda bi prostim ukrštanjem podataka o rastu poreskih prihoda (3,9%) i podataka o rastu potencijalnih poreskih prihoda (10%) moglo da se zaključi da je došlo do povećanja sive ekonomije na tržištu rada, za preko 5%. Međutim, Petrović i dr (2018) osporavaju validnost visokog rasta zaposlenosti koji je u ovom periodu registrovan u Anketi o radnoj snazi (ARS). Takođe, na osnovu raspoloživih podataka nije moguće utvrditi koji deo rasta formalne zaposlenosti predstavlja posledicu stvarnog rasta zaposlenosti, a koji deo je posledica formalizacije rada, tj. prelaska sa rada na crno, na rad u legalnim tokovima. Za razliku od prometa naftnih derivata, identifikacija odgovarajuće instrumentalne varijable je izazovniji zadatak u slučaju kretanja zaposlenosti, naročito u oskudnom okruženju kredibilnih podataka u Srbiji. Ipak, kretanje zaposlenosti je u određenoj meri moguće aproksimirati korišćenjem elasticiteta u odnosu na privredni rast. Budući da empirijski podaci iz regiona sugeriše prosečnu elastičnost zaposlenosti od 0,3 u odnosu na rast BDP, možemo pretpostaviti da je rast zaposlenosti u Srbiji u periodu od 2012. do 2017. godine iznosio oko 1,9 procenta. Budući da je prosečna visina zarade realno bila nepromenjena

tokom ovog perioda, kao i da nije došlo do promene poreskih stopa, procenjuje se da bi realan rast potencijalnih prihoda od poreza na zarade i doprinosa u ovom period trebalo da iznosi oko 2%, dok je stvarni rast javnih prihoda po ovom osnovu bio približan, odnosno iznosio 3,9%, iz čega se zaključuje da na nivou posmatranog petogodišnjeg perioda došlo do određenog smanjenja sive ekonomije u domenu zapošljavanja i isplate zarada.¹¹ Posmatrano po godinama, uočava se da je u 2013. došlo do rasta sive ekonomije u ovom domenu, a da je od 2014. taj trend preokrenut, što koincidira sa sprovođenjem reformi tržišta rada, kojima se troškovi po osnovu legalnog zapošljavanja smanjuju.

Grafikon 7. Stope realnog rasta prihoda od poreza i doprinosa na zarade i mase zarada (%)

Izvor: Obračun autora

Porez na dobit

Prihodi od poreza na dobit su u periodu od 2012. do 2017. godine povećani za 76%, tako da su u 2017. dostigli 2,5% BDP-a. U istom periodu nominalna poreska stopa je povećana za polovinu, sa 10% na 15%. Osim toga, ukinuti je i investicioni poreski kredit, počev od 2014. godine, čime je smanjen poreski rashod za iznos ekvivalentan povećanju poreske stope za 3-4 pp. Budući da je dozvoljeno korišćenje ranije ostvarenog poreskog kredita, za potrebe ove analize pretpostavljeno je njegovo postepeno ukidanje, u periodu od 4 godine, polazeći od 2014. godine. Stoga se procenjuje da je u periodu 2012-2017. efektivna poreska stopa porasla za 83% (50% poreska stopa i oko 30% poreski investicioni kredit).

Podaci APR o dobitku pre oporezivanja, privrednih društava, banaka i osiguravajućih društava pokazuju da je u periodu od 2012. do 2017. taj dobitak realno pora-

¹¹ Ipak ovu procenu treba uzeti sa određenom rezervom jer ona ključno zavisi od koeficijenta elastičnosti zaposlenosti u odnosu na BDP. Ako se pretpostavi da je koeficijent elastičnosti na donjoj granici ostvarenog u zemljama CEI (0,1) tada se dobija da je suzbijanje sive ekonomije u oblasti rada veće od 2%, ali ako se pretpostavi da se on nalazi na gornjoj granici (0,9) tada se dobija da je siva ekonomija u oblasti zapošljavanja malo povećana.

stao za 49%.¹² Budući da je kumulativni rast poreskih prihoda sporiji od zbirnog rasta dobiti i poreske stope, ovakva kretanja bi mogla da ukazuju i na povećanje sive ekonomije u ovom domenu. Međutim, zbog nepostojanja pouzdanih podataka o rezultatu privrede za 2012. godinu, kao i zbog činjenice da nisu raspoloživi podaci o oporezivoj dobiti, kretanju poreskih podsticaja i olakšica¹³, te da promena strukture dobiti pre oporezivanja, može znatno da utiče na oporezivu dobit, nije moguće preciznije proceniti koji deo razlike između stope rasta prihoda od poreza na dobit i kumulativnog rasta stope i osnove, predstavlja posledicu sive ekonomije.

Zaključak

Prema rezultatima istraživanja zasnovanog na MIMIC metodu, u 2012. godini siva ekonomija u Srbiji je procenjena na 30,1% BDP-a, što je za oko jednu šestinu iznad proseka zemalja CIE, dok je prema rezultatima Ankete među poslodavcima, koja ne obuhvata sivu ekonomiju kod fizičkih lica, bila procenjena na 21% BDP-a, dok je prema Anketi među poslodavcima (NALED, 2018), stopa sive ekonomije procenjena na 15,4% BDP-a, što je za 27% manje nego pre pet godina. U ovom radu je procenjena dinamika siva ekonomije u Srbiji u periodu od 2012. do 2017. godine, na osnovu poređenja realne promene poreskih prihoda, relevantnih poreskih osnovica i poreskih stopa. Rezultati istraživanja zasnovanog na makroekonomskim i fiskalnim podacima pokazuju da je u periodu od 2012. do 2017. godine nivo sive ekonomije u Srbiji ostao približno nepromenjen. Kretanje sive ekonomije u periodu 2012-2017. rezultat je snažnog rasta sive ekonomije u 2013. i 2014. godini, dok je od 2015. došlo do njenog blagog pada, koji ipak nije bio dovoljan da neutrališe pogoršanje do kojeg je prethodno došlo. Blagi rast sive ekonomije predstavlja neto rezultat rasta sive ekonomije u prometu duvanskih proizvoda, suzbijanja sive ekonomije u prometu naftnih derivata, stagnacije ili umerenog rasta sive ekonomije u domenu zarada i zapošljavanja, te stagniranja sive ekonomije u prometu dobara i usluga oporezivih PDV-om. Ovi rezultati, zasnovani na objektivnim, makrofiskalnim podacima, ukazuju da siva ekonomija u 2012-2017. nije smanjena, kao što to sugerišu trendovi u pogledu percepcije sive ekonomije zasnovani na Anketi (NALED, 2018). Shodno tome, zaključuje se da je siva ekonomija u Srbiji znatno veća od proseka zemalja CIE, kao i od evropskog proseka, te da je za njeno osetnije smanje-

nje potrebno sprovođenje niza institucionalnih reformi, koje će relativnu isplativost bavljenja sivom ekonomijom smanjiti i povećati spremnost obveznika na poštovanje poreskih propisa. Te reforme obuhvataju pre svega, unapređenje efikasnosti Poreske uprave, kao i sudskog sistema, obavezivanje na prestanak sa praksom odobravanja poreskih amnestija, te kontinuirani rad na unapređenju kvaliteta i dostupnosti javnih dobara i usluga.

Literatura

1. Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanovi Batut“ (2017). *Rezultati istraživanja o efektima i stavovima u vezi sa Zakonom o zaštiti stanovništva o izloženosti duvanskom dimu – VIII istraživanje*, 2016.
2. Krstić, G., & Schneider, F. (eds.). (2015). *Formalizing the Shadow Economy in Serbia: Policy Measures and Growth Effects*. Springer.
3. NALED (2018). *Siva ekonomija u Srbiji – procena obima, karakteristike učesnika i determinante*, Beograd.
4. Petrović, P., Brčerević, D., Minić, S. (2018). *Snažan rast zaposlenosti uz spor rast proizvodnje nije se desio: O pouzdanosti Ankete o radnoj snazi u Srbiji*. Fiskalni savet Radni Dokument 18/02
5. Randelović, S. (2017). How to boost tax compliance and tax morale in Serbia?. *Ekonomika preduzeća*, 65(1-2), 113-127.

¹² Za 2012. ne postoji konsolidovani izveštaj APR o finansijskim performansama privrede Srbije, tako da nisu dostupni podaci o dobitku pre oporezivanja. Iz drugih publikacija APR preuzeti su podaci o neto dobiti, oni su zatim uvećani za porez na dobit, i tako je aproksimirana dobit pre oporezivanja za 2012.

¹³ Moguće je da je znatna deo dobiti ostvaren u kompanije koje su oslobođene plaćanja poreza na dobit usled velikih ulaganja i dr.