



Fondacija za razvoj ekonomske nauke

Foundation for the Advancement of Economics

# POLICY Brief

## Preporuke za formalizaciju sive ekonomije i njeni efekti na ekonomski rast u Srbiji

### Kontekst – značaj sive ekonomije

Siva ekonomija jedan je od najvećih izazova sa kojima se suočava privreda Srbije, a njene posledice vidljive su u oblastima utaje poreza, distorzije tržišta, nelojalne konkurencije i neefikasne raspodele resursa. U mnogim zemljama u tranziciji, pa tako i u Srbiji, siva ekonomija je značajna prepreka za razvoj snažnog sektora preduzeća i za izgradnju funkcionalne tržišne privrede. Iako je siva ekonomija i dalje važna „sigurnosna mreža“ za mnoge pojedince i domaćinstva u Srbiji, njene negativne posledice po zaposlene, preduzeća i društvo u celini daleko prevazilaze njene prednosti.

### Cilj istraživanja

Cilj istraživanja je procena sive ekonomije na osnovu rezultata Ankete o sivoj ekonomiji sprovedene na 1200 registrovanih preduzeća i preduzetnika, i drugih makroekonomskih podataka, kao i izrada strategije i specifičnih preporuka koje treba da podstaknu formalizaciju sive ekonomije, unaprede konkurentnost srpske privrede i doprinesu ekonomskom razvoju.

### Uzroci sive ekonomije

Među fiskalnim uzrocima sive ekonomije relevantni su relativno visoko fiskalno opterećenje rada, komplikovane i skupe poreske procedure, komplikovan i netransparentan poreski sistem, neadekvatno organizovana, nedovoljno obučena i opremljena poreska administracija, nizak kvalitet usluga javnog sektora i visok nivo tolerancije prema sivoj ekonomiji. U domenu institucija tržišta rada, među širom grupom faktora izdvaja se nekoliko ključnih faktora koji održavaju i podstiču sivu ekonomiju – visoko fiskalno opterećenje rada na nižim nivoima zarada, sistem socijalnih davanja koji praktično ne omogućava da formalno zaposlene osobe nastave da primaju socijalnu pomoć i druge transfere, visoka minimalna zarada, kao i određena pravila u okviru zakonodavne zaštite zaposlenja, regulative radnog vremena, naknada za nezaposlenost, i penzijskog sistema.

## Drugi institucionalni i ekonomski faktora

Postoji i niz drugih institucionalnih i ekonomskih faktora koji doprinose visokom učešću sive ekonomije. Usled niske produktivnosti poslovni model značajnog broja preduzeća podrazumeva profitabilno poslovanje jedino u uslovima neizmirenja poreskih obaveza. Ekonomska kriza i visok stepen nelikvidnosti su i one produktivnije privredne subjekte primorale da deo svog poslovanja prebace u neformalni sektor. Zbog neefikasnog mehanizma izlaska sa tržišta privredni subjekti koji celokupnu ili deo svojih aktivnosti obavljaju u neformalnom sektoru podstaknuti su da tamo i ostanu. Drugi uzroci su visoko administrativno opterećenje poslovanja, nizak kvalitet regulatornog okruženja i pravna nesigurnost. Pored navedenih regulatornih uzroka na poslovanje u sivoj ekonomiji utiču i visok nivo korupcije i nizak nivo poreskog morala. Među najznačajnije faktore iz finansijske oblasti spadaju značajno učešće gotovinskih transakcija u ukupnim plaćanjima, neformalni izvori finansiranja i neregistrovane doznake migranata iz inostranstva.

## Procene sive ekonomije i poreskog jaza

Obim sive ekonomije u Srbiji procenjen je primenom tri metoda: MIMIC, HTC (Household Tax Compliance) i na osnovu Ankete o uslovima poslovanja preduzeća. Na osnovu MIMIC metoda siva ekonomija u svim sektorima u 2010. godini iznosi 30% BDP. Na osnovu podataka za istu godinu siva ekonomija koja se može identifikovati na osnovu dohodaka i potrošnje sektora stanovništva (HTC metod) iznosi 23,6% BDP. Prema Anketi o uslovima poslovanja siva ekonomija u sektoru preduzeća za dva najvažnija oblika utaje (nelegalan promet proizvoda i rad na crno) iznosi oko 21% BDP. Na osnovu ovih rezultata može se zaključiti da ukupna siva ekonomija u Srbiji iznosi 30% BDP, a da je najveći deo sive ekonomije koncentrisan u prometu proizvoda i radu na crno.

**Tabela 1. Obim sive ekonomije prema različitim metodama procene**

|                                   | Godina | % BDP |
|-----------------------------------|--------|-------|
| Siva ekonomija prema metodu MIMIC | 2010.  | 30,1  |
| Siva ekonomija – HTC metod        | 2010.  | 23,6  |
| Siva ekonomija – Anketa           | 2012.  | 21,0  |

U studiji je procenjen poreski jaz pri naplati PDV, poreza na dohodak građana i doprinosa za socijalno osiguranje. Poreski jaz u okviru PDV procenjen je na 2,5% BDP, dok je kod poreza na dohodak građana i doprinosa za socijalno osiguranje procenjeno da poreski jaz iznosi oko 5% BDP. Smatramo da su procene poreskog jaza kod najvažnijih poreskih oblika relativno pouzdane. Ekstarpolacijom navedenih procena izvedena je orjentaciona procena ukupnog poreskog jaza u Srbiji, koji je procenjen na oko 10% BDP. Slična procena poreskog jaza dobijana je i na osnovu HTC metoda, čime se indirektno potkrepljuje navedena procena.

## Siva ekonomija u sektoru preduzeća i preduzetnika

Siva ekonomija u sektoru preduzeća i preduzetnika. Prema rezultatima Ankete o uslovima poslovanja preduzeća na osnovu mišljenja ispitanika o uključenosti sopstvenog preduzeća u aktivnosti sive ekonomije, 28% privrednih subjekata u Srbiji se bave sivom ekonomijom. To su preduzeća i preduzetnici koji imaju neformalno zaposlene i/ili koji plaćanja obavljaju gotovinski, a obveznici su PDV-a. Pod pojmom neformalno zaposleni obuhvaćeni su zaposleni koji rade bez ugovora i zaposleni koji imaju ugovor, ali nisu prijavljeni na celokupnu zaradu, pa jedan deo zarade primaju u gotovini. Rezultati Ankete pokazuju da su preduzetnici, mlade firme, privredni subjekti u građevinarstvu i oni sa sedištem u Centralnoj Srbiji više skloni aktivnostima sive ekonomije od ostalih. Na osnovu mišljenja ispitanika o uključenosti sopstvenog preduzeća u aktivnosti sive ekonomije i njihove ocene o uključenosti drugih preduzeća iz iste delatnosti, procenili smo donju i gornju granicu nivoa sive ekonomije u ovom sektoru. Tako se učešće zaposlenih koji rade bez ugovora kreće od 1,9% (donja granica) do 23,9% (gornja granica) od ukupno zaposlenih, učešće zaposlenih

## Rezultati Ankete pokazuju da su preduzetnici, mlade firme, privredni subjekti u građevinarstvu i oni sa sedištem u Centralnoj Srbiji više skloni aktivnostima sive ekonomije od ostalih

koji nisu prijavljeni na celokupnu zaradu od 3,8% do 24,7% i učešće prometa koji se obavlja u gotovini od 11,3% do 21,6% od ukupnog prometa.

## Ekonometrijska analiza

Na osnovu ekonometrijske analize korišćenjem podataka Ankete identifikovani su specifični faktori koji su statistički značajni za odluku preduzeća da učestvuje u sivoj ekonomiji. Dobijeni rezultati su u skladu sa rezultatima drugih studija prema kojima su preduzetnici u većoj meri uključeni u sivu ekonomiju u odnosu na druge privredne subjekte. Takođe, privredni subjekti u sektoru građevinarstva imaju skoro dva puta više šansi da budu u sivoj ekonomiji u odnosu na sektor ostalih usluga, dok oni iz sektora trgovine imaju skoro dva puta manje šansi. Konačno, kao bitan faktor učešća izdvaja se i stav u pogledu obavljanja aktivnosti u sivoj ekonomiji koji je takođe statistički značajan.

**Čak 85,3% anketiranih privrednih subjekata navelo je postojanje takve (nelojalne) konkurencije u okviru svoje delatnosti.**

Prema nalazima Ankete konkurencija od strane privrednih subjekata čije poslovanje uključuje i neki vid neformalnog poslovanja je izuzetno rasprostranjena. Čak 85,3% anketiranih privrednih subjekata navelo je postojanje takve (nelojalne) konkurencije u okviru svoje delatnosti. I u ovom slučaju izdvaja se sektor građevinarstva, kao i saobraćaja, dok je bitan faktor prisustva konkurencije i verovatnoća detekcije. To ukazuje da se najveći problemi javljaju u delatnostima u kojima su veće regulatorne prepreke formalizacije i u kojima je teža kontrola angažovanih radnika. S obzirom da su u takvim okolnostima veće uštede od poslovanja, time je i pritisak konkurencije koju vrši neformalni sektor veći.

## Efekte formalizacije sive ekonomije

**Potencijalni dodatni javni prihodi koji bi se, smanjenjem sive ekonomije u Srbiji mogli ostvariti procenjuju se na 0,8-1,1% BDP u srednjem roku (do 3 godine), tj. na oko 2% BDP u dugom roku (od sedam do deset godina).**

Iako je procenjeno da je obim sive ekonomije u Srbiji značajan, uporedni podaci pokazuju da je siva ekonomija u Srbiji tek za oko 15% relativno veća u odnosu na prosek zemalja Centralne i Istočne Evrope, iz čega se može zaključiti da je i poreski jaz u Srbiji za približno toliko veći nego u drugim pomenutim zemljama. Stoga bi optimalan cilj u smanjenju sive ekonomije i poreskog jaza u Srbiji moglo biti njihovo smanjenje na nivo proseka zemalja Centralne i Istočne Evrope u srednjem roku, dok bi u dugom roku taj cilj mogao biti približavanje nivoa sive ekonomije i poreskog jaza nivou koji postoji u razvijenim državama Zapadne Evrope. Potencijalni dodatni javni prihodi koji bi se, smanjenjem sive ekonomije u Srbiji mogli ostvariti procenjuju se na 0,8-1,1% BDP u srednjem roku (do 3 godine), tj. na oko 2% BDP u dugom roku (od sedam do deset godina).

Ove procene predstavljaju gornju granicu potencijalnih dodatnih javnih prihoda koji bi se mogli ostvariti smanjenjem sive ekonomije, budući da je nivo institucionalnih uslova za suzbijanje sive ekonomije i nivo poreskog morala, naročito u zapadnoevropskim državama, znatno veći nego u Srbiji, kao posledica duge tradicije u pogledu aktivnosti ovih država u borbi protiv sive ekonomije. Pomenuti fiskalni efekti u Srbiji bi se mogli ostvariti samo pod pretpostavkom sveobuhvatne, dobro organizovane, neselektivne i kontinuirane primene svih relevantnih mera nepходnih za smanjenje sive ekonomije. Sa stanovišta fiskalne politike važno je da se ima u vidu da smanjenje sive ekonomije neće stvoriti prostor za smanjenje poreza ili povećanje javnih rashoda. Oporezivanje sive ekonomije treba da doprinese smanjenju fiskalnog deficita kao i kompenzovanju pada poreskih prihoda zbog očekivanog restrukturiranja privrede ka manje oporezivim aktivnostima – izvozu i investicijama.

**Efekat sive ekonomije na registrovani BDP je statistički visoko značajan i sa očekivanim negativnim znakom**

Prema rezultatima primenjenog MIMIC metoda za Srbiju i ostalih deset Centralno i Istočno evropskih zemalja, efekat sive ekonomije na registrovani BDP je statistički visoko značajan i sa očekivanim negativnim znakom: ako BDP per capita opadne za jedan procentni poen, siva ekonomija raste za između 0,6 i 0,7 procentnih poena u zavisnosti od primenjenog modela. To znači da ukoliko dođe do pada BDP u narednom periodu, povećava se pritisak na sivu ekonomiju, jer smanjene mogućnosti

poslovanja u formalnom sektoru, ekonomski subjekti će pokušati da kompenzuju angažovanjem u sivoj ekonomiji. Ovaj rezultat ukazuje na značaj održanja makroekonomske stabilnosti i stvaranja uslova za ekonomski rast u narednom periodu, što predstavlja važnu komponentu uspešne strategije za formalizaciju sive ekonomije.

## Preporuke za formalizaciju sive ekonomije

Politika smanjenja sive ekonomije obuhvata više komponenti: opšte reforme koje, kroz stvaranje povoljnog ambijenta za poslovanje u formalnom sektoru, utiču na smanjenje sive ekonomije; podsticajne mere neposredno usmerene na sivu ekonomiju; i jačanje administrativnih sposobnosti države. Skup predloženih preventivnih i podsticajnih mera za formalizaciju sive ekonomije iz oblasti poreske politike, institucija tržišta rada, finansijskog sektora i i uslova poslovanja predstavljen je u tabeli 2.

**Tabela 2. Preporuke za formalizaciju sive ekonomije**

| Mere   | Očekivani efekti  |
|--|---|
| <b>Poreska politika</b>  |   |
| Smanjenje fiskalnog opterećenja rada (vidi deo institucije tržišta rada)   | Smanjenje sive ekonomije u domenu rada i povećanje stope registrovane zaposlenosti u srednjem roku.                       |
| Ukidanje poreskih olakšica kod poreza na dobit preduzeća i ujednačavanje oporezivanja imovine fizičkih i pravnih lica  | Smanjenje distorzivnog delovanja poreskog sistema i legalnog izbegavanja plaćanja poreza. Blago povećanje javnih prihoda. |
| Smanjenje broja i pojednostavljenje poreskih procedura   | Smanjenje troškova primene poreza i povećanje spremnosti obveznika na plaćanje poreza.                                    |
| Povećanje broja zaposlenih u Poreskoj upravi angažovanih na kontroli obveznika, povećanje njihove kvalifikovanosti i unapređenje metodologije za odabir predmeta kontrole  | Povećanje troškova utaje poreza i posledično smanjenje utaje.   |
| Unapređenje prakse dosledne primene propisanih kazni za utaju poreza   | Povećanje troškova utaje poreza i posledično smanjenje utaje.   |
| Zabrana prodaje novih industrijskih proizvoda na buvljim pijacama, zelenim pijacama i na ulici   | Smanjenje sive ekonomije u prometu robe.  |
| Uvođenje u poreske evidencije neregistrovanih građevinskih objekata  | Smanjenje broja neoporezovanih građevinskih objekata  |
| Realociranje zaposlenih u Poreskoj upravi sa administrativno-tehničkih poslova, na otkrivanje očiglednih vidova utaje poreza (preko Interneta, u ugostiteljskim objektima i sl.)   | Smanjenje sive ekonomije u prometu robe.  |
| Intenziviranje primene Zakonskih odredbi o unakrsnoj proceni imovine i dohodaka  | Smanjenje utaje poreza na dohodak.  |
| Unapređenje koordinacije Poreske uprave i drugih državnih organa (MUP, Fondovi socijalnog osiguranja, Katastar nepokretnosti, Lokalne uprave javnih prihoda, APR, Centralni registar HoV i dr.), posebno u pogledu razmene informacija | Povećanje verovatnoće otkrivanja neprijavljenih oblika dohodaka i imovine   |
| Unapređenje aktivnosti države na naplati prijavljenih poreskih obaveza   | Smanjenje iznosa prijavljenih, a nenaplaćenih poreza  |
| Kredibilno obavezivanje države da u budućnosti neće biti otpisa potraživanja po osnovu kamata na neplaćene javne prihode   | Povećanje spremnosti obveznika da poreske obaveze izmiruju na vreme   |
| Edukacija stanovništva o značaju i vrednosti usluga države, kao i o negativnim efektima sive ekonomije, kroz javni obrazovni sistem i sredstva javnog informisanja   | Povećanje nivoa poreskog morala.  |
| Sistematski rad na unapređenju kvaliteta javnih usluga (obrazovanja, zdravstvene zaštite, administrativnih poslova i sl.)  | Povećanje spremnosti obveznika na plaćanje poreza.  |
| <b>Institucije tržišta rada</b>  |   |
| Smanjivanje fiskalnog opterećenja nisko plaćenog rada kroz povećanje neoporezive osnovice do visine minimalne zarade   | Rast formalne zaposlenosti niže kvalifikovanih radnika, posebno u radno intenzivnim sektorima                             |
| Ukidanje minimalne osnovice za doprinose za socijalno osiguranje   | Rast formalne zaposlenosti sa nepunim radnim vremenom, posebno niže plaćenih radnika                                      |
| Uvođenje povoljnijeg poreskog tretmana za mini i midi poslove  | Rast formalne zaposlenosti sa nepunim   |

|  |  |
|--|--|
|  | radnim vremenom, posebno niže plaćenih radnika   |
| Uvođenje povoljnijeg poreskog tretmana za sezonske radnike u poljoprivredi, ugostiteljstvu, turizmu i građevinarstvu   | Rast registrovane zaposlenosti na sezonskim poslovima  |
| Razmatranje mogućnosti uvođenja sektorski diferenciranih stopa doprinosa ili progresivnih doprinosa za socijalno osiguranje  | Na osnovu studije sa nalazima  |
| Svođenje odnosa minimalne zarade prema prosečnoj na oko ili ispod 40% sa sadašnjih 50%   | Rast formalne zaposlenosti u zoni minimalne zarade   |
| Smanjenje procenta povećanja satnice za prekovremeni rad   | Rast formalnih časova rada zaposlenih  |
| Visinu otpremnine povezati sa stažom kod poslodavca, a ne sa ukupnim radnim iskustvom  | Rast formalnog zapošljavanja starijih radnika  |
| Produžiti maksimalno trajanje ugovora na određeno vreme na tri godine  | Rast formalne zaposlenosti mlađih radnika  |
| Podizanje starosne granice za odlazak u penziju, aktuarsko prilagođavanje visine penzije očekivanom korišćenju penzije   | Rast formalne zaposlenosti starijih radnika  |
| Uvođenje beneficija za rad   | Rast aktivnosti i formalne zaposlenosti primalaca novčane socijalne pomoći i drugih transfera  |
| Podrška formalnom samozapošljavanju kroz grantove i startap kredite  | Transfer neformalne u formalnu samozaposlenost   |
| Uvođenje mikrokreditnih mehanizama   | Transfer neformalne u formalnu samozaposlenost i rast samozaposlenosti   |
| Uvođenje većih nadležnosti Inspektorata za rad i Tržišne inspekcije, uključujući i pravo inspektora da kontrolišu rad neprijavljenih firmi i da izriču određene kazne        | Smanjenje neformalne zaposlenosti kod formalnih i neformalnih firmi  |
| Uvođenje sistema procene rizika i upravljanja rizicima u inspeksijskom nadzoru   | Smanjenje neformalne zaposlenosti kod formalnih i neformalnih firmi  |
| <b>Finansijski sektor</b>  |  |
| Smanjenje gotovinskih plaćanja i podsticaji bezgotovinskog plaćanja (stimulativne vs represivne mere)  | Smanjenje skrivanja dela prihoda ostvarenog u gotovini i smanjenje značajnog dela neformalnih gotovinskih plaćanja.  |
| Smanjenje neformalnih izvora finansiranja  | Smanjenjene neizvesnosti, efikasna alokacija sredstava, veća zaposlenost i povećanje poreskih prihoda od formalnih aktivnosti. Veća ponuda finansijskih sredstava bi uticala na njihovu cenu i veću dostupnost.  |
| Formalizacija doznaka iz inostranstva koje se transferišu neformalnim kanalima   | Veća konkurencija i niži troškovi u formalnom tranferu sredstava podstakli bi veće interesovanje migranata za transfer doznaka formalnim kanalima. To bi trebalo da podstakne domaću štednju i nove investicije. |
| <b>Uslovi poslovanja</b>   |  |
| Rešavanje problema "feniks" preduzeća (i razmatranje uspostavljanja registra izrečenih zabrana direktorima i vlasnicima privrednih društava u krivičnim i drugim postupcima) | Sprečavanje poreske evazije i neizmirivanja obaveza prema dobavljačima   |
| Uvođenje MSP testa i modela standardnog troška   | Sprečavanje nepotrebnog uvećavanja troškova primene propisa i stvaranja prepreka poslovanju u formalnom sektoru  |
| Pojednostavljanje regulatornih (administrativnih) zahteva  | Smanjenje troškova primene propisa i uklanjanje prepreka u poslovanju  |
| Uređenje konsultativnog procesa  | Uključivanje privatnog sektora u proces pripreme zakonskih rešenja i smanjenje prepreka poslovanju i podsticaja za uključivanje u sivu ekonomiju   |
| Pravovremeno usvajanje podzakonskih akata  | Uklanjanje pravne nesigurnosti   |
| Sprovođenje mera smanjenja nelojalne konkurencije  | Smanjenje sive ekonomije u prometu robe  |

|  |   |
|--|---|
| Formiranje e-portala licenci, dozvola, saglasnosti, odobrenja                | Smanjenje troškova započinjanja poslovanja  |
| Smanjenje zahteva potrebnih za započinjanje poslovanja u pojedinim sektorima | Smanjenje troškova započinjanja poslovanja i otklanjanje barijera ulasku  |
| Uspostavljanje javno dostupnog elektronskog registra propisa                 | Smanjenje troškova poslovanja   |
| Unapređenje postupka izdavanja građevinskih dozvola                          | Olakšano započinjanje poslovnih aktivnosti, smanjeno angažovanje radne snage i preduzeća iz neformalnog sektora |
| Legalizacija objekata  | Stavljanje resursa u potpunosti regularni promet i ekonomsku upotrebu   |
| <b>Medijske kampanje</b>   | Smanjenje poreske evazije ili podsticanje prelaska iz neformalne u formalnu ekonomiju                           |

