

Osvrt 2. Borba protiv sive ekonomije – prvi rezultati i dalji koraci

Saša Randelović¹

1. Siva ekonomija u Srbiji – razmere, determinante i preduzete mere

Prema novijim empirijskim istraživanjima, siva ekonomija u Srbiji iznosi 30,1% BDP-a, što je za oko 1/6 više u odnosu na zemlje Centralne i Istočne Evrope (CIE), od kojih veći nivo sive ekonomije ima Bugarska, dok je većina drugih zemalja ona na nižem nivou nego u Srbiji (Krstić, et. al. (2013)). Istovremeno, na nivou cele Evropske unije prosečan nivo sive ekonomije iznosio oko 19% BDP-a. S obzirom da je prema bitnim faktorima koji utiču na nivo sive ekonomije (nivo privrednog razvoja, efikasnost institucija, kvalitet javnih dobara i sl.) Srbija sličnija zemljama CIE nego proseku EU, smanjenje nivoa sive ekonomije na nivo proseka zemalja CIE u srednjem roku (dve do tri godine) bi se moglo smatrati realističnim ciljem. U tom slučaju nivo poreskih prihoda bi porastao za oko 1% BDP-a. Nakon toga, nastavak borbe protiv sive ekonomije u cilju njenog spuštanja na nivo proseka zemalja EU bi doveo do rasta poreskih prihoda za još 1% BDP-a, što bi bilo moguće ostvariti u vremenskom roku od sedam do 10 godina. To znači da borba protiv sive ekonomije može doprineti fiskalnoj konsolidaciji (do 2017. godine) u iznosu od oko 1% BDP, dok je za ostatak neophodnog smanjenja deficita (za ukupno 5% BDP) neophodno primeniti druge mere (pre svega na smanjenju tekuće javne potrošnje).

Siva ekonomija obuhvata sve one legalne ekonomske aktivnosti (promet dobara i usluga, isplata dohodaka, posedovanje imovine i sl.) koje se obavljaju neformalnim putem, tj. izvan zvaničnih evidencija. Osnovni motiv za bavljenje sivom ekonomijom je utaja poreza, ali pored toga mogu postojati i drugi motivi (izbegavanje troškova usklađivanja sa drugom, neporeskom regulativom i sl.). Odluka o bavljenju sivom ekonomijom/utajom poreza zavisi od koristi od te aktivnosti (iznos uštede po osnovu poreza) i troškova povezanih sa tom aktivnošću (visina kazne ponderisane verovatnoćom otkrivanja od strane države). Osim toga, na nivo sive ekonomije utiču i drugi društveno-ekonomski faktori, kao što su nivo poreskog morala, kvalitet javnih usluga i dr. Shodno tome, bavljenje sivom ekonomijom se može destimulisati smanjenjem poreza, povećanjem kazni i povećanjem verovatnoće otkrivanja. Empirijska istraživanja pokazuju da je povećanje efikasnosti kontrole od strane države najefikasniji mehanizam za suzbijanje utaje poreza, te da

je uticaj povećanja kazni takođe znan, ali nešto manji, dok je uticaj smanjenje poreza na utaju poreza (izolovano osmatrano) ograničen. S obzirom da su porezi u Srbiji na nivou evropskog proseka i približni proseku regiona, te da je fiskalni deficit u 2014. godini bio jedan od najviših u Evropi, prostor za smanjenje poreskih stopa je vrlo ograničen. Stoga bi efektivna strategija države za suzbijanje sive ekonomije u Srbiji trebalo da bude zasnovana na povećanju kazni i povećanju efikasnosti kontrole od strane inspeksijskih službi (pre svega Poreske uprave). U tom smislu, u prvoj polovini 2014. godine su izvršene bitne institucionalne promene, koje su omogućile efikasniju borbu protiv sive ekonomije, od kojih su najznačajnije:

i) Povećanje broja ljudi u Poreskoj upravi angažovanih na poslovima kontrole – U Poreskoj upravi Srbije zaposleno je oko 6.000 ljudi, od čega se svega 10% njih bavi poslovima kontrole, dok su ostali angažovani na administrativno-tehničkim poslovima. Imajući u vidu da je u Srbiji postoji više stotina hiljada obveznika (različitih poreza), zaključuje se da je verovatnoća otkrivanja poreskih prekršaja mala. Nakon uvođenja objedinjene naplate poreza i doprinosa i elektronskog podnošenja poreskih prijava za neke od najbitnijih poreskih oblika (PDV, porezi i doprinosi na plate i dr.) početkom 2014. godine, više stotina zaposlenih u Poreskoj upravi, koji su se bavili tehničkim prijemom i evidentiranjem papirnih poreskih prijava je efektivno ostalo bez znatnog dela radnih obaveza. S obzirom da je uglavnom reč o licima sa srednjom stručnom spremom, oni se nisu mogli angažovati na poslovima složenih poreskih kontrola, ali je bilo moguće angažovati ih na jednostavnijim vidovima kontrole (izdavanje fiskalnih računa i dr.), što je i učinjeno. U prvoj polovini 2014. godine izvršena je njihova obuka, kao i odgovarajuće izmene propisa koje su omogućile njihov terenski rad, tako da je oko 300 lica od sredine godine angažovano na poslovima kontrole izdavanja fiskalnih računa. To se ocenjuje kao neophodno i ispravno, jer je stopa neizdavanja fiskalnih računa, naročito u ugostiteljskim objektima, gde je dodata vrednost velika, bila izrazito visoka.

ii) Promena kaznene politike – Izmenama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji u junu 2014. godine, kazne za sve poreske prekršaje su definisane jednim zakonom (do tada su kazne bile definisane većim brojem materijalnih poreskih zakona, kao i pomenutim krovnim zakonom, tako da je postojala pravna nesigurnost u pogledu toga koje odredbe se primenjuju), promenjen je način iskazivanja kazni (tako da se gde god je to moguće iskazuju kao procenat neplaćenog poreza, što je empirijski dokazano kao najefikasniji mehanizam kažnjavanja), a visina kazni je efektivno znatno povećana. Na taj način je sistem kazni za poreske prekršaje

¹ Ekonomski fakultet u Univerzitetu u Beogradu i QM

učinjen transparentnijim, jednostavnijim, rigoroznijim i efikasnijim.

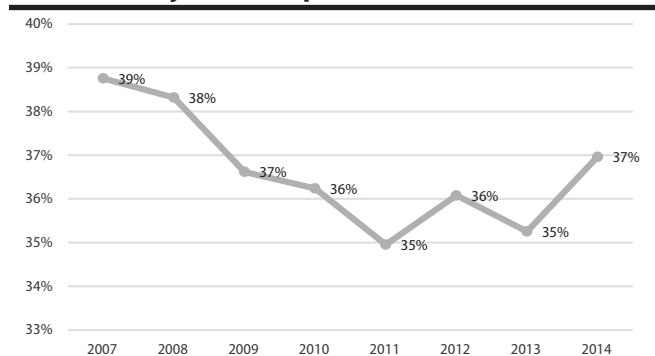
iii) *Izmena Zakona o radu koje su legalno zapošljavanje učinile manje rizičnim i skupim za poslodavce* – Izmenama Zakona o radu, usvojenim julu 2014. godine, usvojen je veći broj odredbi (isplata otpremnina samo za period proveden kod trenutnog poslodavca, pojašnjavanje uslova i pojednostavljenje procedure za otkaz ugovora o radu, produženje rada na određeno i dr.), koje tržište rada čine fleksibilnijim, a potencijalne troškove za poslodavca po osnovu formalnog angažovanja radnika čine nižim. Time je otklonjen jedan od bitnih motiva za poslodavce da angažuju radnike „na crno“. Osim toga, aktiviran je sistem elektronske provere upisa zaposlenih u evidenciju Centralnog registra obveznika socijalnog osiguranja, što olakšava terensku proveru prijavljivanja radnika u realnom vremenu. Da bi to dovelo do smanjenja rada „na crno“, neophodno je da bude pojačana kontrola od strane Inspekcije rada.

Osim navedenih institucionalnih promena, pored toga što su poreske kontrole znatno učestale od sredine godine, usled povećanja broja ljudi angažovanih na poslovima poreske kontrole i smanjenja tolerancije države prema sivoj ekonomiji, povećana je i medijska pokrivenost akcija Poreske uprave i Inspekcije rada u tom domenu, što je takođe uticalo na jačanje utiska među obveznicima o tome da je verovatnoća kontrole povećana.

2. Dosadašnji rezultati u borbi protiv sive ekonomije

Kao posledica navedenih institucionalnih promena i jačanja kontrole od strane Poreske uprave, u drugoj polovini 2014. godine došlo je do smanjenja sive ekonomije i rasta poreskih prihoda (pre svega od PDV i doprinosa za socijalno osiguranje).

Tabela 1. Srbija: Poreski prihodi (% BDP)



Izvor: QM na osnovu podataka iz Biltena javnih finansija i drugih podataka Ministarstva finansija

Tako su poreski prihodi u 2014. godini porasli za 1,7% BDP u odnosu na 2013. godinu, od čega je veći deo

posledica: i) povećanja niže stope PDV sa 8% na 10%², ii) povećanje stope poreza na dobit preduzeća sa 10% na 15% od 2013. godine – taj porez se efektivno plaćao u 2014. godini, iii) rasta ostalih poreskih prihoda, po osnovu povećanja poreza na imovinu, nakon ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, koja je bila neporeski prihod, iv) suzbijanja sive ekonomije. Naime, kao posledica intenziviranja aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije, u drugoj polovini 2014. godine, učešće javnih prihoda u BDP u Q4 je bilo veće za 15% u odnosu na prosečno učešće u prethodna tri kvartala, dok je prosečno sezonsko odstupanje javnih prihoda (kao % BDP) u Q4 u odnosu na prosek prethodnih kvartala, u prethodnim godinama iznosilo oko 11%. Ako se razlika pripise efektima borbe protiv sive ekonomije, procenjuje da je po tom osnovu u Q4 ostvaren dodatni poreski prihod od 4-5 mlrd. dinara, te da bi nastavak takvog trenda doveo do godišnjeg rasta poreskih prihoda za oko 18-20 mlrd. dinara (oko 0,5% BDP-a), što bi predstavljalo značajan rezultat.

3. Preporuke za dalje unapređenje efikasnosti i održivosti borbe protiv sive ekonomije

Procenjuje se da bi sistemskim unapređenjem borbe protiv sive ekonomije u periodu do 2017. godine, poreski prihodi mogli biti povećani za dodatnih 20 milijardi dinara (0,5% BDP), tako da ukupni efekti borbe protiv sive ekonomije dostignu 1% BDP. To bi podrazumevalo neselektivnu primenu većeg broja mera, od kojih su najbitnije:

- *Sistemska reforma Poreske uprave i drugi inspeksijskih službi* – Da bi početni rezultati u suzbijanju sive ekonomije bili dugoročno održivi neophodno je sprovesti temeljnu transformaciju Poreske uprave, koja bi podrazumevala promenu njene organizacije rada, brzi završetak prelaska na elektronske poreske prijave za sve poreske oblike (do kraja 2015. godine, a ne do 2017. kao što je predviđeno) i temeljnu promenu načina upravljanja ljudskim resursima. Promena organizacije rada bi pored promene organizacione strukture trebalo da obuhvati i uspostavljanje snažnog odeljenja za analizu i procenu rizika, kao i za sistemski nadzor rezultata postojećih poreskih inspektora. Unapređenje upravljanja ljudskim resursima bi trebalo da obuhvati temeljnu promenu sistema selekcije, napredovanja i nagrađivanja zaposlenih. To bi podrazumevalo uspostavljanje prakse zapošljavanja, unapređenja i nagrađivanja kadrova koji suštinski (a ne samo formalno) ispunjavaju kvalifikacione uslove i daju dobre rezultate. Za to bi

² Povećanje stope PDV je dalo pun efekat na rast prihoda tek nakon što je, od sredine godine, intenzivirana borba protiv sive ekonomije.

bilo neophodno i uspostavljanje trajne sistemske saradnje sa obrazovnim institucijama, koje bi trebalo da obezbeđuju bolju specijalizaciju studenata za ovu problematiku kroz osnovne, master i specijalističke studije.

- *Zabrana prodaje novih industrijskih proizvoda na zelenim i buvljim pijacama* – Reč je o politički nepopularnoj, ali ekonomski opravdanoj meri, koja bi u kratkom roku mogla da obezbedi znatne rezultate. U tom smislu bi bilo opravdano nekoliko meseci unapred najaviti tu zabranu, kako bi se ostavilo vremena građanima i preduzetnicima, koji to žele, da izvrše prelazak na formalne mehanizme poslovanja.
- *Intenziviranje aktivnosti na suzbijanju šverca akciznih proizvoda* – U 2014. godini je smanjen šverc naftnih derivata, uvođenjem markiranja goriva, a krajem godine su otpočele i intenzivnije aktivnosti na suzbijanju nelegalnog prometa duvanskih prerađevina. S tim u vezi, neophodno je te aktivnosti intenzivirati i učiniti sistemskim u 2015. godini.
- *Unapređenje koordinacije rada inspeksijskih službi* – Neophodno je uvesti sistematsku razmenu informacija i koordinaciju u planiranju i vršenju terenskih kontrola od strane različitih inspeksijskih službi. U tom smislu, predlog novog Zakona o inspeksijskom nadzoru, koji je usvojen na Vladi u februaru bi trebalo da stvori dobre institucionalne pretpostavke za ovaj proces.
- *Sprovođenje unakrsne procene imovine i dohotaka u cilju otkrivanja neprijavljenog dohotka* – Ukrštanjem informacija iz različitih baza podataka u vlasništvu države i podataka iz podnetih poreskih prijava moguće je izvršiti utvrđivanje neprijavlivanja dohotka, naročito kod lica sa velikom imovinom, i njihovo kažnjavanje, što bi u budućnosti delovalo destimulativno na bavljenje utajom poreza.
- *Uvođenje sistemskih podsticaja lokalnim samoupravama za uvođenje nekretnina u poreske evidencije i bolju naplatu poreza na imovinu* – Uvođenjem nagrada za lokalne samouprave koje izvrše dodatni napor u pravcu evidentiranja nekretnina za poreske svrhe i kazni za one koje to ne čine (u formi većih ili manjih transfera), stvorio bi se podsticaj za sistemsko unapređenje evidencija za oporezivanje imovine i smanjenje sive ekonomije u ovom domenu.
- *Sprovođenje medijske kampanje u cilju upoznavanja građana sa značajem suzbijanja sive ekonomije* – Na taj način bi se spremnost za plaćanje poreza (i za prijavljivanje onih koji porez ne plaćaju) povećala. Takva kampanja bi trebalo posebno da ukaže na značaj javnih dobara koja se finansiraju iz poreza,

a čija dostupnost se često uzima kao neupitna i besplatna (javna bezbednost, obrazovanje i dr.)

- *Sistemsko unapređenje kvaliteta javnih dobara* – Spremnost obveznika da porez plaćaju pozitivno je korelisana sa kvalitetom javnih dobara koja time „kupuju“, te je stoga unapređenje efikasnosti administracije i podizanje kvaliteta usluga obrazovanja i zdravstvene zaštite, kao i drugih usluga javnog sektora, ključno za stvaranje podsticaja za plaćanje poreza.

Iako je reč o merama koje daju efekte u nešto dužem roku, sa njihovom primenom je potrebno krenuti odmah. Jedino na taj način je moguće do sada ostvarene pozitivne rezultate učiniti održivim, i eventualno ih povećati u narednom periodu. Na taj način bi se obezbedili dodatni prihodi u budžetu i unapredili uslovi za investiranje i poslovanje u Srbiji, jer dozvoljavanje sive ekonomije dovodi u neravnopravan položaj preduzeća koja posluju legalno.

Literatura:

Krstić, G., Schneider, F., Arsić, M., Arandarenko, M., Radulović, B. Randelović, S. i J. Janković, (2013), *Siva ekonomija u Srbiji - novi nalazi i preporuke za reforme*, FREN i USAID, Beograd

Bilten javnih finansija – Novembar 2014, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Beograd, 2014.

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji ("Službeni glasnik RS", br. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14)