

ПОРЕСКО-ПРАВНИ АСПЕКТ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

I

У савременим привредама, нарочито у току последње две деценије, присутна је све израженија појава паралелног одвијања привредних токова. Једни се заснивају и теку у оквиру легалне (званичне) привреде а други се јављају у обављању истих (легалних или илегалних) или других активности, али ван друштвене евиденције и контроле и такав начин привређивања назива се сивом или црном економијом. С овом појавом суочене су скоро све савремене државе без обзира на друштвено-економско и политичко уређење уз њено појачано деловање у периодима привредних криза. Међутим, без обзира на њену широку заступљеност у данашњем свету¹⁾, постоје различита теоријска тумачења и оцене зависно од природе привредних система. Став социјалистичке финансијске теорије доста је суздржан и произилази углавном из идеолошких и догматских схватања о приватном сектору једино као допуну државном сектору, мада извори стицања прикривених прихода леже и у другим сферама привредног и друштвеног живота. Став грађанске економске (финансијске) теорије доста је флексибилан у погледу „прихватања“ постојања²⁾ сиве економије, њене анализе, квантификовања и на неки начин проналажења могућности друштвеног третирања аналогно легалној привреди.

У финансијској литератури сива економија се у начелу дефинише као део бруто друштвеног производа који због непријављивања и (или) нижег пријављивања није обухваћен званичним статистикама.³⁾ Шира дефиниција одређује се уколико се узму у обзир обележја активности скривене привреде — илегалност, ирегуларност и идентичност ових активности по садржају и по облику онима у регуларној привреди.⁴⁾

1) Вероватно је мало људи који нису бар једном у животу „склизнули“ у сиву економију.

2) То се најочигледније види из чињенице да у неким фискалним системима на западу, држава захвата путем пореза и такве приходе стечене на различите проблематичне начине.

3) Vito Tanzi: The Underground Economy in the United States: Estimates and Implication, prešt. iz »Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, dec. 2/80, str. 482.

4) Оливера Лончарић-Хорват: Паралелна привреда — за и (или) против, Зборник Правног факултета у Загребу, 3—4/86, стр. 430.

II

Садржина ових активности креће се у доста широком распону од легалних до незаконитих и у разним областима привредног и друштвеног живота, при чему се позитивно законодавство и важећа регулатива не (потпуно) поштују. Део ове сиве економије означава се као рад на црно, када се не плаћају никакви порези нити доприноси за социјално осигурање.

Структура прихода који се стичу у оквиру скривене привреде, најопштије посматрано, може се одредити на два начина: 1) легално зарађени приход који није пријављен пореским органима и 2) илегални приход (нпр. од трговине дрогама). Као учесници у сивој економији јављају се не само физичка већ и правна лица.

Коришћење допунског рада, хонорарног рада, обављање делатности без одобрења и дозвола, непријављивање радника — све су то различити облици понашања срачунати на стицање прихода али ван друштвене контроле, што подразумева и избегавање плаћања пореских обавеза. Власници ових скривених прихода разумљиво де јуре немају статус пореских обвезника јер због карактера (начина стицања) државни органи најчешће и не знају за њих и стога се не исказују у националним статистикама. Али де факто они указују на постојање одређеног нивоа економске снаге који доприноси увећању вредности друштвеног производа.

III

Проучавање ове проблематике захтева један шири мултидисциплинарни приступ. Недовољна истраженост сиве економије не пружа основе за децидиране одговоре о њеним узроцима, обиму, последицама и тенденцијама развоја. На то указују и теоријски и стручни радови у којима се износе различита тумачења могућих узрока појаве ове врсте привређивања.

Вито Танзи у свом поменутом раду истиче да постоје две групе фактора који утичу на стварање сиве економије, а то су висина пореза и разна државна ограничења.⁵⁾ И многи други теоретичари указују на релативан значај пореског оптерећења за процват сиве економије, која је у овој деценији знатно повећана у савременим државама и то не само услед пораста пореских стопа већ и проширењем круга пореских обвезника (због увођења Т.В.А. у већини западних фискалних система). Порези су без сумње један од основних мотива који руководи учеснике сиве економије на бављење различитим активностима али у тајности. У социјалистичким земљама и земљама у развоју скривене активности више настају као реакција на неодговарајућу политику друштва у неким сферама привредног и друштвеног живота.

Сматра се да би и у случају непостојања пореза, разна државна ограничења у погледу активности привредних субјеката подстицала овакав вид привреде. Рестрикције се прописују или зато

⁵⁾ Вито Танзи. Цит. чланак, стр. 428.

што су понашања у суштини криминална (незаконита) или из других друштвено-економских разлога. Ограничења, нарочито када су праћена високом казнама и ефикасном контролом, могу истовремено да дестимулишу оваква понашања. Међутим, чешће ће ове мере управо бити подстицај за бављење активностима сиве економије. Ова врста привређивања се, дакле, јавља као рефлекс поремећаја робно-новчаних односа на тржишту, односа понуде и тражње за одређеном робом па и радном снагом или као израз неприхватања одређених мера економске и социјалне политике друштва.

У развијеним тржишним привредама све већу улогу добија терцијарни сектор (сектор услуга) где појединци сами покрећу неки посао односно сами себе запошљавају (Selfemployment) и ту леже потенцијалне могућности стицања скривених прихода. Претпоставља се, исто тако, да један део становништва остварује значајне уштеде тиме што људи уместо плаћања услуга трећим лицима, сами обављају одређене послове у домаћинству (вршење мањих поправки апарата у кући, аутомобила, чишћење куће и др.). Мада је врло тешко у пракси одређивати цену овог рада, са становишта стварања нове вредности, могло би се третирати као одређени приход.

Интересантно је да се ова појава у друштвеној пракси различито оцењује. Рад на црно односно обављање делатности после радног времена је са законског аспекта нелегалан акт, акт утаје пореза а са гледишта радника није.⁶

IV

Последице сиве економије јављају се у различитим доменима привредног и друштвеног живота али, полазећи од циља чланка (да укаже на значајан порески аспект сиве економије као облика евазије), битно је да ова привреда доприноси неефикасности фискалне и шире економске политике. Кроз избегавање плаћања пореза и других јавних давања учесника сиве економије, ограничава се примена одређених фискалних инструмената. Зато владе савремених држава брину због последица обављања оваквих активности које се одражавају на фискални рандман дажбина, па недостатак изгубљених прихода настоје надокнадити тежим опорезивањем савесних пореских обвезника.

Иако сива економија наноси штету (пре свега финансијске природе) - многе државе се показују попустљивим према овој појави. Разлози су у првом реду политичке а у другом плану економске природе. Проблем незапослености уз инфлацију је у врху проблема са којима се суочавају економске политике већине савремених држава и он се све више заокрћује као социјално-политички проблем, па се једно од решења налази и у допуштању обављања тих раз-

⁶) André Margairaz: La fraude fiscale et ses succédanés, Lausanne, Suisse, 1977, стр. 200.

личитих привредних активности које сами субјекти покрећу, обезбеђујући себи егзистенцију или додатне приходе.

Поред финансијских последица, размах сиве економије негативно се одражава и на поузданост и егзактност података у националним статистикама, кроз мерење основних макроекономских показатеља (нпр. друштвеног производа). На основу тога може се преценити стопа незапослености, стопа инфлације, стопа привредног раста и др.⁷ Вођење економске политике, полазећи од оваквих макроекономских индикатора, који увек не одражавају реалну привредну ситуацију, и предузимање одговарајућих економско-политичких мера, могу понекад нанети више штете но користи у зависности од интензитета и величине сиве економије. У области привреде ова појава може имати негативне ефекте на ефикасност привређивања, трансфер средстава у скривене и незаконите активности и мање продуктивне у друштвеном смислу, што све може водити неоптималној алокацији средстава.⁸

V

СТИЦАЊЕ ДОХОТКА ПОСЛЕ РАДНОГ ВРЕМЕНА, НЕЛЕГАЛНО, ВАН ДРУШТВЕНЕ КОНТРОЛЕ, све више заокупља пажњу не само стручне већ и најшире југословенске јавности а у склопу расправа о економској диференцијацији у нашем друштвеном систему. Такво интересовање за ову појаву показује да се сива економија јавља паралелно са легалном привредом, обухватајући једно широко поље најразличитијих делатности и активности које се одвијају нерегулисаним токовима од стране друштва. Зато је сива економија и у нашим условима врло сложени друштвени, економски и социјални феномен, чији тачан обим није могуће непосредно утврдити. Међутим, постојање трагова које она оставља у појединим сферама привреде, омогућава квантификацију вероватног обима ове појаве. Подаци о величини скривене привреде могу се, додати подацима о обиму укупне пореске евазије у нашој земљи.

Као и у другим привредним системима, више фактора различите природе, погодовало је развоју ове појаве. Њихово неповољно дејство нарочито је изражено у току задње деценије због својеврсне кризе у којој се нашао друштвено-економски и политички систем. Стварне узроке овој појави тешко је утврдити без озбиљнијих научних истраживања (која код нас скоро и да нису вршена) али се на основу неких индиција и поремећаја у привредном и шире друштвеном животу, могу издвојити потенцијални узроци сиве економије у нашој земљи.

Има мишљења да је ову појаву највише условио пад реалних личних доходака, затим раст инфлације и као последица тога снижавање нивоа животног стандарда знатног дела становништва. Узрок томе може се наћи и у великом броју незапослених међу којима неки на овај начин стичу приход за егзистенцију.

⁷) Вито Танзи: Цит. чланак, стр. 451.

⁸) Вито Танзи: Цит. чланак, стр. 452

Неодговарајућа решења текуће политике расподеле личних доходака у великој мери не мотивишу на продуктивнији рад у привредним организацијама, тако да све већи број запослених излаз за повећање недовољних егзистенцијалних прихода налази у разним облицима додатних активности (пољопривреда, грађевинарство, сервиси и др.). Исто тако, врло значајан фактор развоја сиве економије код нас је што привредна структура није довољно усклађена са степеном материјалног развоја односно заостаје за њим. Тражња за одређеним производима далеко премашује понуду тих производа као и услуга и у том простору развијају се одређене активности скривене привреде. Један од веома важних узрока ове појаве јесте задњих година запостављање развоја занатства и то како производног, тако и услужног и његовим стављањем у други план, отварају се могућности за нелегалну и нелојалну конкуренцију рада на црно.

Поред тога, пореско законодавство није довољно еластично да реагује на промене у односима привређивања (јављање нових извора прихода) тако да се сива економија јавља као једна од реакција привредних субјеката на кашњење законодавца у регулисању ове материје. У општој друштвено-економској кризи смањује се значај многих друштвених вредности па тако опада и радни морал и порески морал.

С обзиром да нема јасних и одређених аргумената ни о предностима нити о недостацима сиве економије, то још увек недостају јасни стваови о томе да ли би и које мере требало држава да предузме да такву привредну активност онемогући или бар ограничи.⁹

Мора се признати да су друштвене мере у том погледу доста ограничене, због самог карактера ове привреде.

У оквирима до сада реченог, треба сагледати какве су правне могућности да се захвате приходи из сиве економије у нашем друштвено-економском и политичком систему. Када је реч о опорезивању ових прихода став законодавца и судске праксе се поклапа и негативан је више од две деценије. Став врховних судова република и покрајина заузет на саветовању у Врховном суду Југославије, одржаном децембра 1965. године, био је да неовлашћено обављање делатности не представља утају пореза.¹⁰ Таква формулација садржана је и у кривичним законима република и покрајина осим у кривичним законима Македоније и Словеније (донетим 1977. године). У време заузимања наведеног става (привредна реформа) сива економија била је мањег обима и интензитета. Од тог времена променило се стање и ова врста привређивања развила се у појаву с ширим пољем деловања и значаја тако да би законодавац у том смислу требало да мења своје схватање, раније изнето. Широко раширена пракса рада на црно значи да постоји потре-

⁹ Оливера Лончарић-Хорват: Цит. чланак, стр. 436

¹⁰ Божидар Краус: Саветовање у Врховном суду Југославије, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, Београд, 4/65, стр. 569—570.

ба у друштву за таквим радом и у складу с тим поставља се питање шта је оправданије за друштво.

Овакав начин привређивања треба повезати у нашем систему и са правом рада које је основно уставно право. То само указује на сву сложеност ове појаве са друштвено-политичког и социјалног аспекта с обзиром да друштво на садашњем ступњу привредног развоја не може свима да обезбеди посао. Зато се оправданим јавља питање да ли дозволити таквим грађанима да се сами баве неким делатностима, наравно у границама закона (што је делимично већ и учињено проширењем круга делатности којима се самостално могу бавити грађани).

Да је ово изузетно сложено друштвено-политички, економски, социјални па и морални проблем, показује и став законодавца који се уздржава од адекватног регулисања сиве економије па зато треба критиковати ту неспремност па и недоследност у његовом решавању.

Законско односно правно уређивање ове појаве може се посматрати у два различита правца. Једно решење садржало би се у пријављивању скривених активности као допунског рада, који се обавља после радног времена и на такав приход би његови извршиоци плаћали порез. Међутим, уколико би порески органи утврдили да такво лице обавља делатност без одобрења, опорезовали би га јер је такво фактички стање (да то лице остварује приход) и таква могућност постојала је до недавно у законима о опорезивању грађана Србије и Црне Горе.

Такво решење могло би се посматрати и у другачијем светлу јер се плаћањем пореза легализује рад на црно што често делује као подстицај бесправном обављању делатности јер је порез нижи од казне и одређеном лицу се више исплати да и даље нелегално обавља делатност но да је пријављује. Зато би такво лице требало кажњавати високим новчаним казнама и одузимати противправну имовинску корист уз истовремено стварање услова за легализацију овог рада. Сива економија постаје све раширенија појава која се не може тако једноставно и брзо елеминисати и за њено смањивање односно одржавање у неким друштвено прихватљивим границама, потребно је стварање подстицајних мера које би учиниле привлачним регуларност оваквих активности.

Реално посматрано, без обзира на усвојена законска и друга решења овај рад ће доста дуго да егзистира а његов обим и интензитет деловања зависиће од укупног привредног и друштвеног развоја.

У нашој финансијској теорији у погледу опорезивања скривених прихода искристалисала су се два дијаметрално супротна мишљења. Једно схватање је против опорезивања бесправног рада јер би оно санкционисало и сам такав рад и залаже се за позитивно правно решење садржано у фискалним прописима.¹¹ По другом миш-

¹¹) Мирослав Петровић: Ефекти опорезивања, Финанције и финансијско право (зборник радова), Осиејек, 1982, стр. 29.

љену¹²; приход од бесправног рада који је иначе дозвољен (за који се може добити дозвола) као што је нпр. занатска и друге делатности а не и надрилекарство, надриписарство, треба опорезивати. Чини нам се целиходнијим ово друго решење из разлога ефикасности и пореске правичности да се такав грађанин одмах подвргне опорезивању чим се утврди да обавља рад без одобрења а уколико на захтев пореског органа не би поднео пореску пријаву, такво његово понашање представљало би пореску утају (под условом да су се стекли и остали услови за постојање овог кривичног дела — висина пореза која прелази одређени законом прописани износ и др.).¹³

Посматрано с аспекта фиска, приходи стечени на такав начин указују на постојање одређене економске снаге која може бити извор пореског захватања и мислимо да би у том контексту требало анализирати овај проблем. При томе не треба занемарити да услед непоштовања законских прописа, недоследности у спровођењу економске политике (политика расподеле дохотка, стамбена политика, запошљавање), привилегија у различитим областима друштвеног живота, неке категорије становништва успевају да за себе прибаве противправне материјалне користи или су принуђени на нерегистровани рад у циљу прибављања допунских средстава за егзистенцију. Чини нам се да би добро одмерено опорезивање оваквих прихода дало више резултата од садашње казнене политике и да би подстакло неовлашћене вршиоце послова да ту своју делатност легализују, ради обављања у поподневним часовима односно у слободно време као и ради пружања правне и фискалне сигурности потенцијалним пореским обвезницима.

Сива економија као основ економског и социјалног раслојавања неухватљив је и нерешив проблем и за многе друге савремене државе. Пореске администрације па и сами законодавци немоћни су пред тим појавама и процесима, који показују да ни секундарно опорезивање није било довољно успешно па покушавају да нађу излаз из тог „зачараног круга“ увођењем пореза на имовину који објективно значе терцијарно опорезивање.¹⁴

¹² Божићар Ђерек: Казнена одговорност за повреде порезних прописа, Институт за јавне финансије, Загреб, 1984.

¹³ Пракса многих земаља показује да се приходи од тих скривених (нерегистрованих) активности опорезују, када се открију, па чак и од оних делатности које су незаконите и неморалне (нпр. приходи од проституције у неким западним земљама).

¹⁴ Мирослав Петровић: Опорезивање имовине као финансијски, економски и социјални феномен, Финансијска пракса — Порески систем у функцији економске стабилизације и унапређење служби друштвених прихода — Саветовање, Нови Сад од 21—23. 6. 1984, стр. 187.

Оваква пракса опорезивања у западним земљама може се приказати у виду концентричних кругова. Први круг (примарно опорезивање) обухвата најшири обим пореских обвезника, када је остварени приход обична економска снага (пореска способност.) Други круг чини секундарно опорезивање надпросечне економске снаге, кад је тај приход употребљен за куповину производа високог или луксузног стандарда. Трећи круг садржи додатно опорезивање постојање одређене имовине **без обзира на основ или порекло** (подвукла М. П.) на пример, у Француској и Италији. Овим путем остварује се посредно захватање сиве економије кроз опорезивање прихода стечених обављањем њених активности.

Мислимо да има основа за такву праксу и у нашем фискалном систему а везано за расправе о оправданости односно неоправданости опорезивања имовине у савременом друштву. Тим пре, док се не остваре услови за утврђивање нелегалних прихода на извору, треба их захватити онда када се одреде у имовину било покретну или непокретну. На почетку смо привредне реформе која допушта плуралитет својинских облика што значи и јављање нових извора прихода, тако да и у тим оквирима треба водити рачуна да се не створи простор за нелегално привређивање.

Решавање проблема сиве економије и свих негативних ефеката које оставља за собом, захтева ангажовање различитих структура у друштву. Стога би за решење *de lege ferenda*, акције фискалне власти требало да у неком редоследу предузимања одговарајућих друштвених мера, заузимају последње место када се процени финансијска штета коју је фиск претрпео од необављања таквих делатности регуларним токовима.

Résumé

Dans la pratique on rencontre l'économie grise comme une apparition sociale complexe qui provoque plusieurs effets de différentes natures. Se développent parallèlement avec l'économie officielle, elle suit, en quelque manière, tout ce qui se passe en celle-ci et réagit directement aux changements des mouvements économiques. Dans cet article l'auteur, sans réduisant l'importance des autres aspects, s'intéressait en quoi se reflétait l'aspect fiscal-juridique de l'économie grise. Ce devoir était autant plus difficile que dans la pratique économique ainsi que dans la littérature professionnelle, existent des opinions tout à fait contraires sur ce genre de l'activité et sur leur traitement fiscal-juridique.

Les grands impôts sont une des causes de l'économie grise et ils apparaissent comme facteurs relativement les plus importants. En considérant la nature purement fiscale de cette économie, on constate qu'elle apparaît comme forme de l'évasion des impôts et même illégale. L'accomplissement des activités non enregistrées cause du dommage aux intérêts financiers de l'Etat à savoir sa conséquence est la réduction des revenus fiscaux potentiels. A l'égard des possibilités juridiques de la prise d'impôt réalisées dans le cadre de l'économie grise, les opinions sont divisées dans la littérature financière. L'auteur est d'avis que dans les conditions actuelles il faudrait avant tout, et des raisons d'opportunité, imposer tels revenus vu qu'ils indiquent la formation injustifiée des forces économiques de la grandeur déterminée en dehors des cours économiques réguliers.