

## NAČINI POVEĆANJA IZDAŠNOSTI POREZA NA IMOVINU REPUBLICI SRBIJI

**Dr Marina Đorđević,**

vanredni profesor Ekonomskog fakulteta u Nišu

marina.dj@ptt.rs

**Dr Jadranka Đurović-Todorović**

redovni profesor Ekonomskog fakulteta u Nišu

jadrankadjt@gmail.com

**Zoran Tomić, master ekonomista**

zoranzoca@gmail.com

*Članak je izlagan na 5. Internacionalnom naučnom skupu „EkonBiz: Trendovi razvoja i promjene u novoj ekonomiji zemalja u tranziciji“, Bijeljina 22. i 23. jun 2017. godine*

**Rezime:** Porez na imovinu je lokalni prihod koji se primenjuje u svim savremenim poreskim sistemima. Pripada grupi direktnih poreza zajedno sa porezom na dohodak građana i porezom na dobit preduzeća. On se karakteriše niskom izdašnošću, ali bez obzira na to, predstavlja jedan od najznačajnijih poreskih oblika. Prikazom institucionalnog i pravnog okvira i pojedinih nalaza o fiskalnom značaju poreza na imovinu, cilj ovog rada je ukazati na veliki značaj ovog fiskaliteta u poreskom sistemu Republike Srbije, naročito pod uticajem fiskalne decentralizacije. Takođe, neophodno je dati preporuke za povećanje izdašnosti i efikasnosti ovog poreza. Poštovanje zakonske regulative od strane poreskih obveznika, veći obuhvat poreskih obveznika i predmeta oporezivanja samo su neki od načina koji će doprineti unapređenju oporezivanja imovine u Republici Srbiji.

**Кljučне riječi:** fiskalna decentralizacija, lokalna samouprava, porez na imovinu, izdašnost

### UVOD

Порез на имовину је један од најстаријих пореских облика. Не одликује се великом фискалном издашношћу, али има значајне импликације на привреду једне земље.

Порези на имовину се деле на порезе на имовину у статистици, када имовина показује постојанје економске снаге, и порезе на имовину у динамици, када имовина мења

власника, тј. прелази из једних у друге руке. Имовина, током времена, може да се мења и да бележи и своје реално повећање, без било какве акције њеног власника.

Уколико се имовина јавља као основ за плаћање пореза, онда говоримо о номиналном порезу на имовину и то је редовни порез који се плаћа периодично из прихода које обвезник оствари по разним основама. С друге стране, имовина се може јавити и као извор из кога се плаћа порез, када је реч о реалном порезу на имовину. У случају пореза у динамици, имовина се креће из руку једног у руке другог власника. Уколико се пренос имовине обавља са накнадом, плаћа се порез на пренос имовине са накнадом (у законодавству Србије познат као порез на пренос апсолутних права). У супротном, када се имовина пренос без накнаде, онда се јављају две врсте пореза: порез на наслеђе и порез на поклон. Порез на увећану вредност имовине је порез који се јавља услед пораста имовине који је резултат егзогених фактора. Јавља се као општи, у условима просперитета у привреди, када се повећава укупна вредност имовине пореског обвезника или као посебан, када се повећава вредност само појединачног дела имовине (Ђуровић-Тодоровић и Ђорђевић, 2010, стр. 312). Значај пореза на имовину огледа се, пре свега, у томе што овај порез најчешће представља изворни приход локалних самоуправа. Као такав, он обезбеђује значајна средства нижим органима

власти, и има велико учешће у укупним средствима буџета локалних самоуправа. У првом делу рада биће речи о фискалном значају пореза на имовину у Републици Србији. Фискални значај биће приказан кроз учешће прихода од пореза на имовину у БДП-у Србије у периоду 2005-2015. године. Осим тога, биће приказано и кретање прихода од пореза на имовину у Републици Србији и прихода од имовину у укупним приходима јединица локалне самоуправе. Други део рада односиће се на начине повећања издашности овог пореза у Србији. У овом делу, најпре ће бити речи о проблемима са којима се сусрећу локалне самоуправе приликом прикупљања овог прихода од овог пореза, а онда ће бити приказани начини за решавање тих проблема. Све начине за повећање издашности можемо груписати на следећи начин: поштовање законске регулативе од стране пореских обвезника; повећање обухвата пореза на имовину и политика пореских стопа као механизам повећања прихода од пореза на имовину. О сваком од ових начина биће речи у наредним деловима рада. На крају ће бити дата закључна разматрања и преглед коришћене литературе.

#### Фискални значај пореза на имовину у Републици Србији

Порез на имовину је добио епитет локалног пореза након 2006. године када је донет Закон о финансирању локалне самоуправе. Овим

законом утврђене су надлежности јединица локалне самоуправе за одређивање пореске стопе у границама законских лимита и за наплату овог пореза.

Сам поступак прелаза са централног на локални ниво није био лак ни једноставан. Наиме, јединицама локалних самоуправа остављен је прелазни период од две године за утврђивање надлежности локалних самоуправа за наплату пореза и дефинисати организациону структуру за извршавање тих послова.

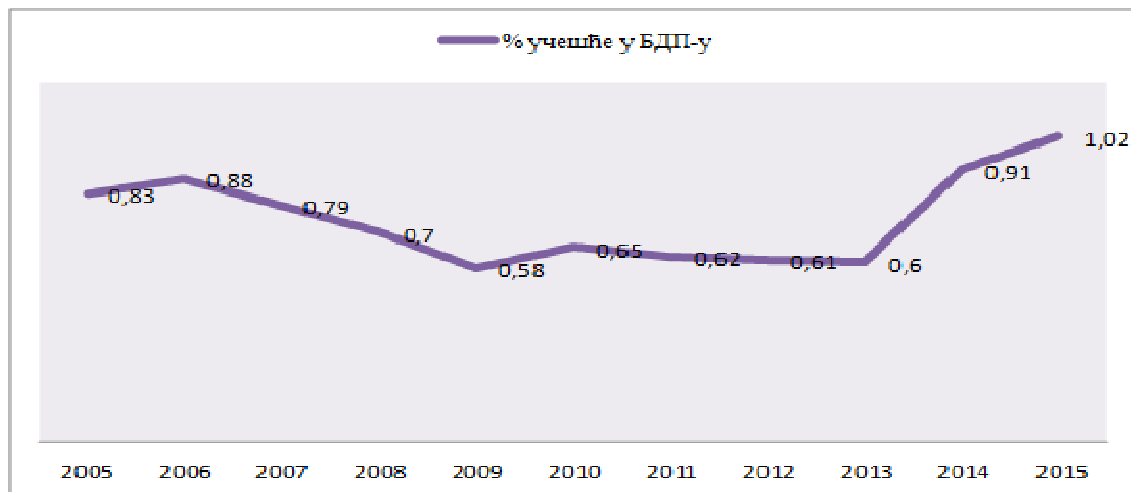
У 2007. години само је пет локалних самоуправа (Београд, Крагујевац, Врање, Врњачка Бања и Жабари) преузело наплату пореза на имовину, а разлог за то је касно уступање података од стране Пореске управе (Арсиф, 2012, стр. 24).

Када посматрамо динамику прихода од пореза на имовину и његово учешће у појединим параметрима, они немају велики фискални значај.

Морамо да напоменемо да је до 2006. године овај порез био запостављен. Када посматрамо учешће пореза на имовину у *брutto домаћем производу* Републике Србије у периоду од 2005-2015. године, оно се креће у распону од 0,8% па до 1%, уз осцилације у паду овог учешћа.

Пад учешћа овог прихода у БДП-у запажавамо у периоду од 2006- па до 2010 године, након тога расте све до прошле године.

График 1: Учешће прихода од пореза на имовину у БДП-у Републике Србије, 2005-2015.



Извор: Министарство финансија Републике Србије, Билтен јавних финансија за месец децембар 2015. године. Доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/bilten-136%2018032016.pdf>, октобар 2016.

На основу података Управе трезора, Министарства финансија, у табели бр.1 приказана је тенденција кретања прихода од

пореза на имовину у укупним текућим приходима и укупним локалним приходима. Као што се може запазати, укупни приходи

пореза на имовину имају сталну тенденцију пораста прихода од 2005-2015. године што је добар знак за перформансе овог прихода (график бр. 2).

Табела 1: Кретање прихода од пореза на имовину Републике Србије, 2005-2015.

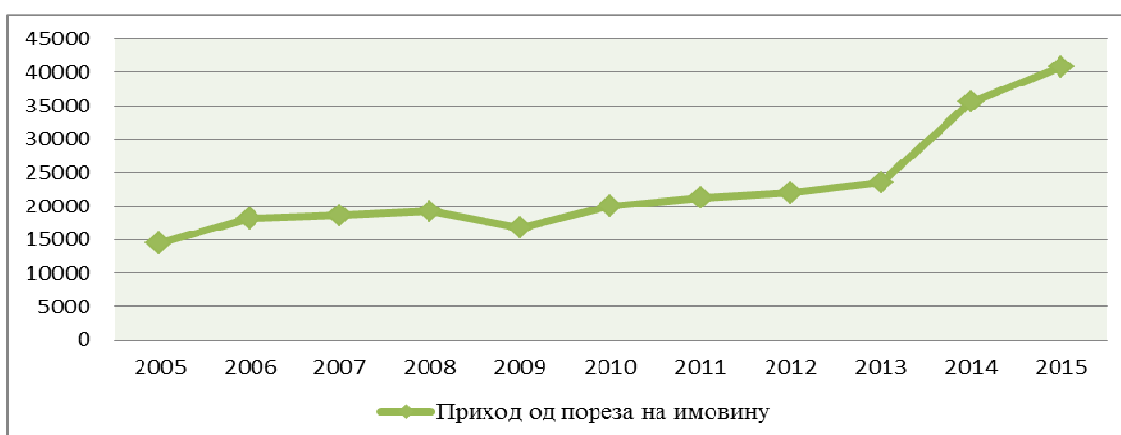
| Године/<br>Приходи | Текући<br>приходи | Локални<br>приходи | Порез на имовину |                              |                              |
|--------------------|-------------------|--------------------|------------------|------------------------------|------------------------------|
|                    |                   |                    | у мил.<br>динара | % учешће у тек.<br>приходима | % учешће у лок.<br>приходима |
| 2005.              | 753128,2          | 107040,9           | 14480,0          | 1,9%                         | 13,53%                       |
| 2006.              | 904553,9          | 139502,2           | 18109,2          | 2,0%                         | 12,98%                       |
| 2007.              | 1045542,0         | 162723,6           | 18660,9          | 1,78%                        | 11,47%                       |
| 2008.              | 1191933,1         | 190605,3           | 19268,2          | 1,62%                        | 10,11%                       |
| 2009.              | 1194303,4         | 168244,8           | 16832,3          | 1,41%                        | 10%                          |
| 2010.              | 1271045,0         | 193040,5           | 19962,5          | 1,6%                         | 10,34%                       |
| 2011.              | 1359994,7         | 217734,3           | 21172,6          | 1,56%                        | 9,72%                        |
| 2012.              | 1469173,0         | 249490,0           | 22002,1          | 1,5%                         | 8,82%                        |
| 2013.              | 1534984,4         | 241825,8           | 23541,6          | 1,53%                        | 9,73%                        |
| 2014.              | 1611811,8         | 234192,0           | 35672,7          | 2,21%                        | 15,23%                       |
| 2015.              | 1687613,7         | 247867,1           | 40769,1          | 2,42%                        | 16,45%                       |

Извор: Министарство финансија Републике Србије, Билтен јавних финансија за месец децембар 2015. године. Доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/bilten-136%2018032016.pdf>, октобар 2016.

Разлог пораста прихода огледа се у томе што је ово изворни приход локалних самоуправа од 2006. године па су преношењем надлежности за његово администрирање на локалне пореске администрације, управо оне постале мотивисаније за повећање издашности и бољу наплату овог прихода. Оне су учиниле бројним

напорима попут повећања пореских стопа, повећањем броја обвезника, проширивањем пореске основице и сл. Једини изузетак је период од 2008. до 2009. године јер су управо у том периоду локалне самоуправе преузеле надлежност за администрирање овог фискалитета.

График 2: Кретање прихода од пореза на имовину Републике Србије, 2005-2015. (у %)



Извор: Министарство финансија Републике Србије, Билтен јавних финансија за месец децембар 2015. године. Доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/bilten-136%2018032016.pdf>, октобар 2016.

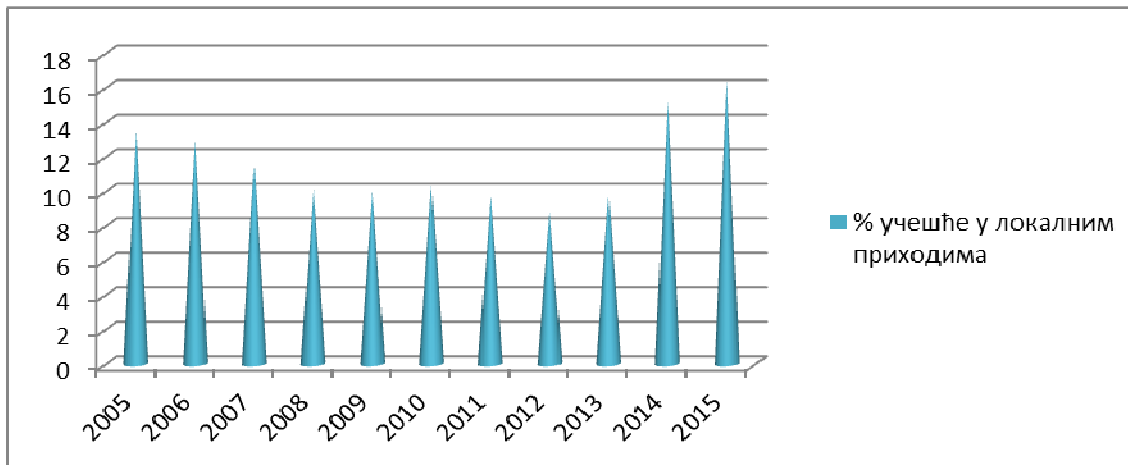
Према подацима у учешћу овог фискалитета у укупним текућим приходима, уочавамо осцилације наизменичног пада и раста учешћа.

У периоду од 2005-2006. године уочава се тренд раста овог учешћа, након тога следи пад до 2009. године. Од 2010. до 2013. године

примећују се константне осцилације у расту и паду учешћа али су оне занемарљиве. Након 2013. године следи раст овог учешћа што је

добар показатељ о порасту прихода пореза на имовину.

**График 3:** Приходи од пореза на имовину у укупним локалним приходима јединица локалне самоуправе, 2005-2015. (у %)



Извор: Министарство финансија Републике Србије, Билтен јавних финансија за месец децембар 2015. године. Доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/bilten-136%2018032016.pdf>, октобар 2016.

Према графику бр. 3 који приказује кретање учешћа прихода од пореза на имовину у укупним локалним приходима уочавамо тенденцију наглог повећања прихода у локалним буџетима општина и градова у периоду од 2013. до 2015. године. Ово је добар показатељ о повећању издашности овог пореског облика након преузимања овог пореза од стране локалних власти. Разлог овако наглог повећања прихода је укидање накнаде за коришћење грађевинског земљиште која се до 2013. године посебно наплаћивала. До овог периода запажамо опадање учешћа пореза на имовину у укупним локалним приходима, што се објашњава повећаним приходима других пореских облика којима се финансирају локалне самоуправе.

#### Начини повећања издашности прихода од пореза на имовину у Србији

Издашност, уопштено представља један од многобројних принципа опорезивања којег се придржавају фискални органи приликом увођења пореских облика у своје пореске системе. Ови органи настоје да порези буду што издашнији, па се углавном воде логиком да одаберу баш оне облике којима ће се прикупити што више средстава за финансирање основних државних функција. Управо, овакав став заговарао је немачки финансијски теоретичар, Адолф Вагнер (Стакић и Јездимировић, 2012, стр. 176). Он је заправо

формулисао четири групе пореских начела, између којих је и принцип издашности.

Међутим, у пракси савремених пореских система, па и у Републици Србији, егзистирају фискалитети који су у супротности са овим принципом и немају велики фискални значај. Зато, ове земље предузимају велики број мера помоћу којих ће повећати њихов значај. Један од таквих пореских облике је управо порез на имовину. У анализама овог пореског облика у пракси развијених и неразвијених земаља, овај порез карактерише нешто већа издашност у развијеним него у неразвијеним земљама. Али, ни поједине развијене земље не показују обиље издашности приликом опорезивања имовине, па су њихови приходи веома скромни. У земљама чланицама ОЕЦД-а, приходи од пореза на имовину су у 2013. години у просеку чинили само 1,85% бруто друштвеног производа, а у Републици Србији 0,6% од бруто друштвеног производа исте године, али његов релативни значај расте. Ипак, ово недовољна издашност повезана је са присуством пореске евазије у области опорезивања имовине. Управо ћемо у овом делу бавити питањима пореске евазије и начинима и дефинисати начине за повећање издашности.

У теорији и пракси, већина аутора су истог мишљења да постојање евазије код пореза на имовину умањује његову издашности. Ова два појма су у обрнутој сразмери, што значи да што

је већа издашност и повећана наплата прихода од пореза на имовину, онда је то показатељ непостојања пореске евазије (барем не у великом проценту). Постојање пореске евазије, најчешће се везује за: неажурност података у катастрима непокретности, мали број пореских обвезника, неефикасност локалне пореске администрације у прикупљању података о пореским обвезницима, непоштовање законске регулативе од стране пореских обвезника, велики број нелегалних објеката који су изван система опорезивања и сл. Ово су највећи проблеми са којима се суочавају све локалне пореске власти. Ипак, од када су оне преузеле послове утврђивања, наплате и контролу овог пореза и постао њихов власити приход, учињени су видљиви напори за повећање прихода и њихову што бољу наплату.

Проблем бесправне градње постоји уназад неколико деценија, али је нарочито ескалирао 90. тих година прошлог века, када се бележи масовна бесправна градња, која је узрокована великим приливом становништва са ратом

захваћених подручја, недостатком сваке врсте контроле над бесправном градњом, али и непостојањем планске документације која би омогућила легалну градњу. Према последњим подацима који су објављени од стране Министарства грађевинарства и инфраструктуре, у Републици Србији је поднето око 771.000 захтева за легализацију, док према подацима Републичког геодетског завода, број објеката који није могло бити утврђено да имају грађевинску и употребну дозволу, износи око 1,5 милиона (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Извештај о озакоњењу. Доступан на: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/ozakonjenje>, октобар 2016.). За годину дана, колико је прошло од доношења Закона о озакоњењу објеката, легализовано је само 2,8% објеката од укупног броја поднетих захтева. Процењује се да у Републици Србији има преко 1,5 милиона нелегалних грађевина, а број оних који је тренутно легализовано је тек 1,5%.

**Табела 2:** Претпостављени број нелегалних објеката у Републици Србији, 2016.

| <i>Опис</i>                                 | <i>Подаци</i>               |
|---|-----------------------------|
| <b>Укупан број поднетих захтева</b>         | <b>771.000 захтева</b>      |
| <b>Број легализованих објеката</b>          | <b>21.964 решења</b>        |
| <b>Укупан број нелегалних објеката у РС</b> | <b>1,5 милиона објеката</b> |
| <b>Процент озакоњених објеката</b>          | <b>1,5%</b>                 |

*Извор: Подаци Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Доступно на: <http://www.blic.rs/vesti/ekonomija/legalizacija-na-cekaju-770000-zahteva-ozakonjeno-tek-tri-odsto-objekata/kxl49v7>, октобар 2016.*

У пракси опорезивања имовине у Републици Србији, највећи проблем у претходном периоду па и данас, представљају: непоштовање законске регулативе од стране пореских обвезника; велики проценат нелегализоване имовине које се налази изван система опорезивања, мали број пореских обвезника, неинформисање пореских обвезника о природи и значају пореза на имовину, неажурирање података и размена података између надлежних органа; нетранспарентност и неефикасност у раду пореске администрације, и слично (Поповић, стр. 425).

Набројани проблеми могу се решити на различите начине. Неке од активности које су оне спровеле су: уређивање евиденције пореских обвезника укрштањем различитих података, јачање њихових капацитета, прилагођавање стопе локалним приликама, активније слање опомена, и сл. Све је ово

утицало на постепено повећање биласног значаја пореза на имовину. Ипак, све начине за повећање издашности можемо груписати на следећи начин:

- a) поштовање законске регулативе од стране пореских обвезника;
- b) повећање обухвата пореза на имовину;
- c) политика пореских стопа као механизам повећања прихода од пореза на имовину.

#### **a) Поштовање законске регулативе од стране пореских обвезника**

Оснoву законског регулисања права и обавеза пореског обвезника чини Закон о пореском поступку и пореској администрацији донет још 2002. године, који је до дана данашњег више пута измењен. Овим актом се, поред

прописаних права и обавеза које порески обвезници морају поштовати, уређује и поступак утврђивања, наплате и контроле јавних прихода, регистрација пореских обвезника, пореско- правни однос између страна у пореском послу као и санкције односно казне услед непоштовања ових одредби (Службени гласник РС, број 15).

Непоштовање законске регулативе од стране пореских обвезника, као што је на пример неподношење пореске пријаве небагловремено, достављање непотпуне пореске пријаве са нетачним информацијама, и друге обавезе прописане законом, казниће се за порески прекршај новчаном казном прописаном законом, ако не изврше уплату дуговног пореза, утврђеног пореским решењем (видети

чл. 180, ст. 1, тач. 6), чл. 180, ст. 2 Закона о пореском поступку и пореској администрацији). Правна лица и предузетници ће такође бити санкционисани уколико не поднесу пореске пријаве небагловремено, не обрачунају и не плате порез у законском прописаном року, као и у случају пријаве мањег износ пореза и достављањем нетачних података. Такође, законом је кажњиво свако чињене односно нечињене од стране пореских обвезника, који својим делима доприносе појави пореске утаје. За постојање овог кривичног дела, прописана је казна затвора. За свако небагловременост и кашњење у извршавању пореских обавеза, локалне пореске администрације овај проблем решавају принудном наплатом и слањем опомена.

**Табела 3:** Број издатих опомена правним лицима, 2009. и 2010. год.

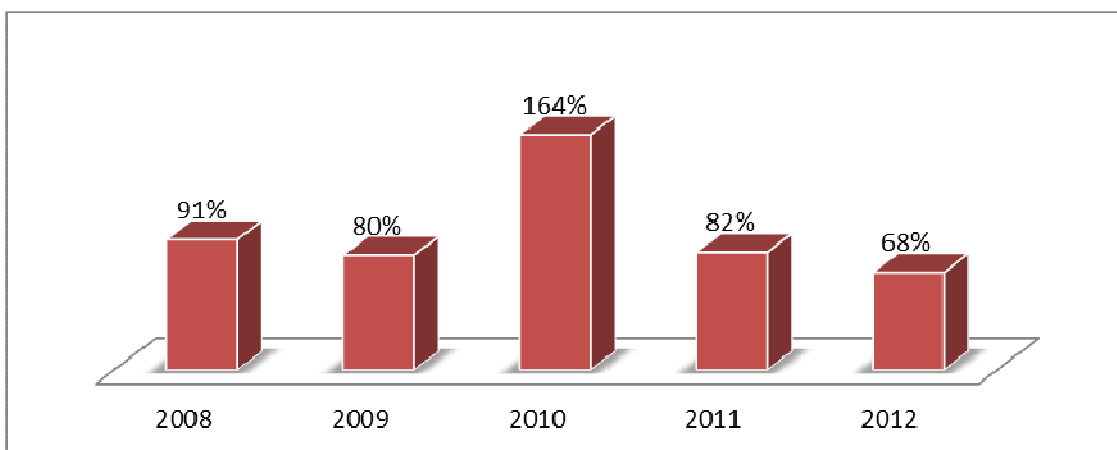
|  | 2009.      | 2010.      |
|--|------------|------------|
| <b>Број издатих опомена на 1000 решења</b> | <b>410</b> | <b>487</b> |
| <b>Број покренутих принудних наплата</b>   | <b>169</b> | <b>220</b> |

*Извор: Аутори на основу: Арсић, М. (2012) Реформа пореза на имовину у Србији- резултати и перспективе. Београд: Фонд за развој економске науке, стр.9*

У претходном периоду, локалне пореске администрације су унапредиле степен наплате пореза на имовину. О томе нам говоре подаци, да је између 2009. и 2010. године број издатих опомена на 1.000 пореских решења правним лицима са 410 порастао на 487 опомена, а број

покренутих принудних наплата са 169 на 220 (Арсић, стр. 9). Правна лица су уредније платише од физичких лица, јер плаћају око 85% обавеза у односу на укупан износ садржан у решењима, док је у случају физичких лица стопа наплате 76% (Арсић, стр. 9).

**График 4:** Степен наплате прихода од пореза на имовину у Републици Србији, 2008-2012, (%)



*Извор: Арсић, М. (2012) Реформа пореза на имовину у Србији- резултати и перспективе. Београд: Фонд за развој економске науке, стр.38.*

Интересантан је податак о томе да је највећи степен наплате прихода од пореза на имовину био у 2010. години, због значајног пада

прихода из трансфера и из других извора и због финансијске кризе која је приморала локалне самоуправе да већу пажњу посвете изворним приходима.

Можда једна од ефикаснијих мера које ће утицати на подстицање пореских обвезника да примењују наведене законске одредбе, јесте **информисати** их о њиховим обавезама, упознавање са основним обележјима о порезу на имовину а посебно са чињеницом да се ради о локалном порезу чија ће се средства, од прикупљања овог пореског облика, користити за унапређење и развој локалне заједнице.

#### б) Повећање обухвата пореза на имовину

Под повећањем обухвата пореза на имовину подразумева се како **повећање пореских обвезника** тако и **већи обухват предмета опорезивања**. Један од кључних проблема код опорезивања имовине у Републици Србији је велики проценат непокретности који су изван система опорезивања. Углавном се ради о објектима који немају грађевинску дозволу, као и они који нису уписани у катастар непокретности, па зато представљају препреку да се уведу у нормалне токове опорезивања.

Законом о порезима на имовину је предвиђено да сви грађани Републике Србије, који имају неко право над непокретностима, плаћају порез на имовину без обзира да ли је објекат легализован или не. Ово другим речима значи да су изједначени како легализовани тако и нелегални објекти, а порез на имовину и по једном и по другом основу, је исти и плаћа се под истим условима. Нови Закон о легализацији усвојен је крајем прошле године и донет је са циљем да се што већи број објеката доведе у легалне токове на што једноставнији начин и уз што мање новчаних средстава. Сам поступак легализације подразумева упис непокретности у катастар непокретности а на основу изграђеног пројекта о стварном чињеничном стању на терену који се саставља од стране пројектантских агенција. Ово може послужити као један од начина да се што више објеката uvede у систем опорезивања. У наредном периоду се очекују видни резултати,

што у погледу ажурирања информација у власничким листовима у Катастар непокретности, тако и у повећању броја пореских пријава. У 2015. Години процењује се да има преко милион нелегалних објеката.

Кључну улогу у што већем обухвату предмета и пореских обвезника код опорезивања имовине, имају локалне пореске администрације. Оне морају:

- бити ефикасне, обучене и опремљене савременом опремом;
- сарађује и размењује информације са другим надлежним институцијама које су одговорне за доношење грађевинских дозвола, органима који воде поступак легализације, и других институција;
- водити ажурно евиденције о наплати пореских обавеза,
- доносе одлуке од значаја за опорезивање, и сл. (Левитас, Васиљевић и Бучић, 2010, стр. 118).

Од када је порез на имовину постао изворни приход јединица локалне самоуправе, забележен је пораст броја пореских обвезника и тај раст се бележи сваке године. Између 2009. и 2012. године, кумулативно је повећан број обвезника пореза на имовину за 24%, код правних лица, и 21% код физичких лица што значи да је број обвезника повећан 7,5% просечно годишње (видети Арсић, М., оп.цит. 34-35). Нажалост, сви напори да се повећа број пореских обвезника увођењем непокретности у евиденције локалне пореске администрације, нису били довољни. Наиме, према неким проценама запослених у локалним пореским администрацијама, проценат непокретности ван евиденције креће се од 2% до 40%. Највећи проценат неевидентираних непокретности налази се у категорији кућа за становање (22%), док су станови и пословни простори поприлично изједначени.

**Табела 4:** Процент броја непокретности ван евиденције локалних пореских администрација (у %)

| Врста непокретности | % ван евиденције |
|---------------------|------------------|
| Станови у зградама  | 14               |
| Куће за становање   | 22               |
| Пословни простор    | 15               |

Извор: Арсић, М. (2012) *Реформа пореза на имовину у Србији*. Београд: СКГО

Најбољи начин, да се повећа број пореских обвезника а самим тим и обухватање предмета опорезивања који су ван система опорезивања, је спровођење **теренске контроле** од стране

службеника локалне пореске администрације, вршењем пописа непокретности. Теренска контрола подразумева скуп радњи којима порески орган проверава законитост у раду и

правилност испуњавања пореских обавеза од стране пореских обвезника. Пре него што се приступи поступку теренске контроле, неопходно је најпре прикупити податке о непокретностима које су на датој територији већ опорезоване. Она подразумева утврђивање фактичког стања са стварним стањем на терену пореских обвезника. Уколико постоји одступања, саставља се записник о стварном стању, а порески обвезник је дужан да поднесе нову пореску пријаву на лицу места уколико постоји нека неправилност. Највећи број неопорезованих објеката налази се у руралним и сеоским подручјима. Прошле године су остварени значајни резултату у погледу извршења теренске контроле што се огледа у броју пореских пријава које су поднете локалним пореским администрацијама. Тако на примеру града Крушевца, располажемо податком да је укупан број пријава на крају 2015. године износио 5623 што је много више у односу на крај 2014. године од укупно 1613. Ипак, околико повећање у броју пореских пријава не приписујемо само захваљујући теренској контроли, већ зато што је катастар непокретности преносио податке везане за опорезивање пољопривредног и шумског земљишта. Али, не треба ни занемарити ни значај пописа у овом броју. Значајну подршку Влади Републике Србије у њеним намерама да реформише систем јавних финансија, а посебно код администрирања порезом на имовину, допринела је немачка организација за међународно сарадњу (нем. *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH – GIZ*) (Арсид, Алтипармаков, Ранђеловић, Бучић, Васиљевић и Levitas, 2010, стр. 112). Ова организација развила је неколико пројеката које су се реализовале у периоду од 2006-2012. године, под називом „Подршка реформи система јавних финансија у Србији“, а заједно са Националном службом за запошљавање – НЗС, додатно су ангажована лица пријављена код ове службе ради ажурирања и проширивања базе података пореских обвезника који нису обухваћени порезом на имовину. У ове пројекте биле су укључене најсиромашније општине, и већина њих оствариле завидне резултате у повећању прихода од овог пореског облика. Исто тако, 2013. године, од стране ГИЗ-а покренут је пројекат под називом „Општински економски развој у Источној Србији“, који је такође имао за циљ побољшање и повећање обухвата пореза на имовину. Најбоље општине ће као награду добити бесповратна средства која ће се искористити за намене кој буду оцењене као најприоритетније (видети: ГИЗ општинама даје милион франака).

## в) Политика пореских стопа као механизам повећања издашности пореза на имовину

Када смо говорили о пореској стопи као једног од елемената који је значајан за опорезивање имовине у Републици Србији, у основи ове законске регулативе прописана је могућност да локалне самоуправе саме утврђују стопу пореза на имовину али оне не сме бити већа од законом прописане. Према сопственом истраживању о кретању пореских стопа за 2016. годину, у градовима и општинама на територији Републике Србије, највећи број њих прописало је највећу стопу од 0,4%, (видети табелу 5), неколицина њих примењује стопу око 0,3% а само Лесковац и Крагујевац стопу од 0,2% . Сам поступак утврђивања стопе пореза на имовину у јединицама локалне самоуправе није једноставан и захтева доста времена и зависи од износа буџета који се планира за ту годину. Одлуку доноси скупштина локалних власти, а на основу анализе и обрачуна које врше локална пореска администрације. Најпре, се на крају сваке године утврђују се просечне цене квадратног метра одређених непокретности по зонама за наредну годину, а након тога се врши анализа постојећих пореских стопа при датим ценама за претходну и наредну годину по зонама и по врстама непокретности.

**Табела 5:** Преглед пореских стопа изабраних градова и општина на територији Републике Србије за 2016. годину

| Град/ општина | Висина пореске стопе |
|---------------|----------------------|
| Београд       | 0,4%                 |
| Суботица      | 0,4%                 |
| Нови Сад      | 0,4%                 |
| Ниш           | 0,35%                |
| Крушевац      | 0,35%                |
| Краљево       | 0,3%                 |
| Крагујевац    | 0,2%                 |
| Врњачка бања  | 0,3%                 |
| Лесковац      | 0,2%                 |
| Јагодина      | 0,4%                 |
| Ђуприја       | 0,38%                |
| Панчево       | 0,4%                 |
| Вршац         | 0,3%                 |

*Извор: Одлуке о висини пореске стопе пореза на имовину. Доступно на сајтовима градова, октобар 2016.*

Сам поступак утврђивања стопе пореза на имовину у јединицама локалне самоуправе није једноставан и захтева доста времена и зависи од износа буџета који се планира за ту годину. Одлуку доноси скупштина локалних власти, а на основу анализе и обрачуна које врше локална пореска администрације. Најпре, се на крају сваке године утврђују се просечне цене квадратног метра одређених непокретности по зонама за наредну годину, а након тога се врши



анализа постојећих пореских стопа при датим ценама за претходну и наредну годину по зонама и по врстама непокретности. Уколико се при разрезу за наредну годину при истој стопи утврди мањи износ прихода од претходне године, онда ће локалне власти засигурно повећати пореску стопу како би надоместили изгубљени приход и ако се цена појединих непокретности по метру квадратном повећала.

Иако је евидентно да постоји велики број начина за повећање издашности пореза на имовину у Републици Србији, ови напори ће се наставити и у блиској будућности, како у погледу повећања пореских обвезника тако и у погледу повећања прихода и наплате пореза на имовину.

## ЗАКЉУЧАК

Када се посматра фискални значај пореза на имовину у Републици Србији, пре 2006. и након тога, када је овај порез прешао у руке локалних самоуправа, уочава се пораст значаја овог пореза, а нарочито од 2014. године када је укинута накнада за утврђивање грађевинског земљишта. У 2015. години, приходи од пореза на имовину чине приближно 1% бруто домаћег производа, и око 15% у укупним приходима градова и општина. Овакво јачање фискалног значаја пореза на имовину, значајан је показатељ фискалне самосталности и аутономности локалних нивоа власти и не зависе од других фискалних намета, и у настојањима смо да ће се овај проценат учешћа и даље повећавати из године у годину.

У последњих неколико година присутна је тенденција повећања напора и мотивисаности локалних пореских администрација за повећање наплате прихода од имовине. Постоји више начина за повећање издашности од пореза на имовину, и главну улогу у томе морају имати локалне пореске администрације. Оне морају поступати одговорно, ефикасно у погледу прикупљања информација о пореским обвезницима и о наплати пореских обавеза, и ојачати њихову свест да је наплата пореза а самим тим и принудна наплата веома битна како због повећане издашности тако и у погледу једнакости и правичности пореског система према лицима који редовно измирују своје обавезе. У последњих пар година, забележена је тенденција повећане наплате пореза на имовину. Као значајна мера, да се подстакне наплата пореза на имовину, је организовати информативне кампање ради укључивања пореских обвезника и

обавештавање јавности о значају плаћања пореза и коришћењу средстава од те наплате.

Међутим, и данас је присутна тенденција великог броја објеката који су изван система опорезивања, и то највише у сегменту кућа и станова. Неефикасност у вођењу евиденција у катастру непокретности, потешкоће приликом утврђивања носиоца права над објектом и дуго трајање оставинских процеса пред надлежним органима само су неки од узрока што је већи број објеката неоопорезовано. Доношењем Закона о озакоњењу објеката почетком ове године који прописује поједностављену процедуру за легализацију објеката, локалне пореске администрације ће имати пуне руке посла. Оне морају у овом поступку сарађивати са свим органима које су од значаја за прикупљање информација о објектима који се легализују и поредити са њиховим чињеничним стањем у системима. Поступак теренске контроле и попис непокретности како новоизграђених тако и нелегалних, треба спроводити сваке године и спровести га до краја, јер се и те како уочавају промене у приходима последње две године. Мишљења смо да сваки објекат мора ући у систем за опорезивање, па чак и ако не прелази 10 ари како је то законом одређено.

Даље, као један од начина који смо анализирали је повећање пореских стопа код пореза на имовину. Овај механизам и те како може довести до повећања прихода од пореза на имовину како на нивоу појединаца тако и на нивоу целокупне државе. Тренутна пореска стопа дефинисана је максималним лимитом до 0,4%. Велики број градова и општина у Републици Србији примењује управо ову максималну пореску стопу, а сам поступак утврђивања пореских стопа захтева велики број анализа и одређује се на основу утврђивања износа осталих изворних прихода који егзистирају у буџетима локалних самоуправа. Ипак, предлагемо да се укине прогресивно опорезивање, јер би се тиме опорезивање имовине поједноставила и смањила алокативна ефикасност.

У глобалу, на основу свега изнетог можемо изнети следеће кључне моменте које ће допринети порасту прихода, а тиме и прихваћености овог пореског облика:

- *повећати свест код пореских обвезника ради боље наплате пореза и њиховим правима и обавезама;*
- *повећати капацитете у погледу опремљености и ради боље ефикасности локалних пореских администрација у будућем периоду;*

- повећати пореске стопе;
- обезбедити већи обухват предмета опорезивања а самим тим и пореских обвезника.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Арсић, М. (2012). *Реформа пореза на имовину у Србији- резултати и перспективе*, Београд: Фонд за развој економске науке.
- [2] Арсић, М., Алтипармаков, Н., Ранђеловић, С., Бучић, А., Васиљевић, Д., Levitas, А. (2010). *Пореска политика у Србији - поглед унапред*, Београд: УСАИД, Сега пројект.
- [3] Вучетић, Д., Јанићијевић, Д. (2006). *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије- приручник*. Ниш: Центар за развој грађанског друштва.
- [4] Ђуровић- Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М. (2010). *Јавне финансије*, Ниш: Економски факултет.
- [5] Ђуровић- Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М. (2011). *Директни порези*, Ниш: Економски факултет.
- [6] Eurostat (2014). *Taxation trends in the European Union*, доступно на: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/2014/report.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf).
- [7] Илић- Попов, Г. ( 2002). *Фискални односи у федеративној држави- са становништва јавних прихода*, Београд: Магна агенда.
- [8] Кристић, С. (2006). *Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији*, Београд: Стална конференција градова и општина.
- [9] Левитас, Т., Васиљевић Д., Бучић, А. (2010). *Порез на имовину- анализа стања и перспективе реформи*, Београд: СКГО.
- [10] Министарство финансија Републике Србије, *Билтен јавних финансија за месец децембар 2015. године*, доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/bilten-136%2018032016.pdf>.
- [11] Мишљење Министарства финансија РС, бр. 011-00-00230/2014-04 од 28.02.2014. године.
- [12] Мишљење Министарства финансија РС, бр. 413-00-00432/2011-04 од 30.05.2011. године.
- [13] Поповић, Д., (2013). *Пореско право*, Београд: Правни факултет, Универзитет у Београду.
- [14] Стакић, Б., Јездимировић, М. (2012). *Јавне финансије*, Београд: Универзитет Сингидунум
- [15] Стипановић, Б., (2009). *Приручник о финансирању на локалном и регионалном нивоу*, Београд: Министарство финансија.
- [16] Закон о порезу на имовину („Службени гласник РС“ бр. 26/01, 45/02 –УС, Сл. лист СРЈ бр. 42/02 – УС, Сл. гласник РС бр. 80/02, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12- УС, 47/13, 68/14 – др. закон).
- [17] Закон о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“ бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14, 95/15).
- [18] Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“ бр. 129-07, 83-14- др. закон).
- [19] Закона о јавним приходима и јавним расходима („Сл. Гласник РС“ број.76/91.33/2004 и 135/2004)
- [20] Закон о планирању и изградњи – ЗПИИ (2009), Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 .
- [21] испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС и 98/13 – одлука УС.
- [22] Закон о пореском поступку и пореској администрацији ( „Службени гласник РС“ број 15 од 25. фебруара 2016. ).
- [23] Пореска управа. Доступно на: <http://www.purs.gov.rs/>
- [24] Министарство финансија. Доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/>
- [25] Управа за трезор. Доступно на: <http://www.trezor.gov.rs/>
- [26] Eurostat. Доступно на: <http://ec.europa.eu/eurostat>
- [27] OECD. Доступно на: <http://www.oecd.org/>
- [28] OECD Data. Доступно на: <https://data.oecd.org/>
- [29] Међународни монетарни фонд, доступно на: <http://www.imf.org/external/index.htm>
- [30] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, *Извештај о о запољењу*. Доступан на: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/ozakonjenje>.