

*Др Цејетана М. Цејетковић, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
C.Cvjetkovic@pf.uns.ac.rs*

*Др Лука О. Батуран, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
L.Baturan@pf.uns.ac.rs*

РЕШАВАЊЕ СТАМБЕНОГ ПИТАЊА КАО ОСНОВ ПОРЕСКИХ ОЛАКШИЦА У СРПСКОМ СИСТЕМУ ПОРЕЗА НА ДОХОДАК ГРАЂАНА¹

Сажетак: У раду се анализирају правни и економски аспекти пореских олакшица у српском систему пореза на доходак грађана, односно пореза на капиталне добитке, које као основ имају решавање стамбеног питања. Акцент овог рада је на анализи српског законодавства које је посвећено овој пореској олакшици, проблемима који се јављају приликом његове имплементације, као и на формулисању одговарајућих предлога *de lege ferenda*.

Кључне речи: порез на доходак грађана; порез на капиталне добитке; пореске олакшице; решавање стамбеног питања.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Ако се има у виду начело ефикасности, непокретности би се требале третирати са пореске тачке гледишта исто као и остале инвестиције. Међутим, у највећем броју савремених пореских система то није случај, тј. највећи број земаља настоји да подстакне власништво над непокретностима, посебно над стамбеним објектима, путем различитих пореских олакшица,² било

¹ Рад је настао као резултат рада на пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“, чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

² Осим пореских олакшица, неретко се за подстицање власништва над непокретностима користе и различите субвенције. Вид. Michael Oxley, Marietta Haffner, *Housing Taxation and*

на терену пореза на имовину, било на терену пореза на доходак грађана. Оваква решења су мотивисана, првенствено, социјално-политичким разлозима, премда се срећу и становишта да су она израз потребе за јачањем кохезије у једном друштву.³

Приликом преноса уз накнаду непокретности могуће је да обвезници остваре капитални добитак, који се може одредити као разлика између њене продајне и набавне цене, односно као увећање вредности непокретности током одређеног временског периода. Непокретностима, па и стамбеним објектима, се приликом опорезивања капиталних добитака може обезбедити привилегован третман на различите начине. Иако је много чешће решење да се капитални добитци настали отуђењем непокретности не опорезују ако су у обвезниковом власништву током одређеног временског периода пре продаје и/или ако обвезник у њима има пребивалиште/уобичајено боравиште, у појединим земљама постоје и пореске олакшице у случајевима када обвезник средства остварена продајом непокретности уложи у решавање свог стамбеног питања или стамбеног питања чланова своје породице. Једна од њих која има такво решење је и Република Србија.⁴ У питању је пореска олакшица на коју обвезник има право када новчана средства остварена продајом једног средства „замени“ (енг. *replacement asset rollover*) за неко друго средство, у овом контексту за другу непокретност.⁵

2. ПОРЕСКЕ ОЛАКШИЦЕ У СИСТЕМУ ПОРЕЗА НА КАПИТАЛНЕ ДОБИТКЕ ФИЗИЧКИХ ЛИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Код пореза на капиталне добитке физичких лица у Републици Србији, пореске олакшице се јављају у три облика: изузимање, пореско ослобођење и порески кредит.⁶ Последња два облика пореских олакшица се везују за

Subsidies: International Comparisons and Options for Reform, The JFR Program Paper: Housing Market Taskforce, Joseph Rowntree Foundation, York 2010, 12; Лука Батуран, „Субвенционисање куповине станова и станоградње“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2012, 415-427.

³ Вид. Robert Chote, Carl Emmerson, Zoë, *The IFC Green Budget 2004*, IFS, London 2004, 60.

⁴ Када су у питању чланице Европске уније, ове пореске олакшице су прописане, примера ради, у Француској, Ирској (само у случајевима преноса грађевинске парцеле, чија тржишна вредност не прелази 500000 €, са родитеља на децу, ради изградње главног места становања), Литванији, Шведској, Португалу и Шпанији. У некима од њих, попут Мађарске, ова пореска олакшица је укинута. Вид. *European Tax Handbook*, IBDF, Amsterdam 2010, 530, 675, 702, 793, 815.

⁵ *Taxation of Capital Gains of Individuals – Policy Considerations and Approaches*, OECD, 2006, Paris, 110-111.

⁶ О пореским олакшицама: Дејан Поповић, *Пореско право*, Правни факултет у Београду, Београд 2011, 202-207.

решавање стамбеног питања. У зависности од степена искоришћености средстава остварених продајом непокретности за решавање стамбеног питања, порески обвезник ће имати право или на пореско ослобођење, или на порески кредит.

2.1. Изузимања

Законом о порезу на доходак грађана (у даљем тексту: ЗПДГ) је прописано да се капиталним добитком неће сматрати позитивна разлика настала преносом права, удела и хартија од вредности када су: стечени наслеђем у првом наследном реду, када се пренос врши између брачних другова, крвних сродника у правој линији, разведених брачних другова у вези са разводом брака, када се врши пренос дужничких хартија од вредности чији је издавалац РС, АП, ЈЛС и НБС, као и када обвезник врши пренос права, удела и хартија од вредности које је пре преноса имао у свом власништву непрекидно десет година.⁷

2.2. Пореско ослобођење

Право на ослобођење од плаћања пореза на капиталне добитке има онај обвезник који средства остварена продајом непокретности уложи у решавање свог стамбеног питања и⁸ стамбеног питања чланова своје породице, односно домаћинства, и то у року од 90 дана од дана продаје. Обвезнику који то учини у року од 12 месеци⁹ од дана продаје признаје се право на повраћај.¹⁰ Дакле, решавање стамбеног питања (свог или чланова породице, односно домаћинства) може да буде основ за пореско ослобођење само ако је капи-

⁷ Вид. чл. 72а, ст. 1 Закона о порезу на доходак грађана – ЗПДГ, *Службени гласник РС*, бр. 24/01, 80/02, 80/02 – др. закон, 135/04, 62/06, 65/06 – испр., 31/09, 44/09, 18/10, 59/11, 91/11 – одлука УС, 7/12 – усклађени дин. износи, 93/12, 114/12 – одлука УС, 47/13, 48/13 – испр., 108/13, 57/14, 68/14 – др. закон, 5/15 – усклађени дин. износи, 112/15, 5/16 – усклађени дин. износи и 7/17 – усклађени динарски износи.

⁸ У законском тексту се користи везник „и“. Стриктно језичко тумачење упућује на то да би се право на пореско ослобођење могло остварити једино у ситуацијама када обвезник средства остварена продајом непокретности искористи истовремено за решавање свог стамбеног питања и стамбеног питања чланова своје породице/домаћинства. Како то није била намера законодавца, исправно би било да, уместо везника „и“, стоји „и/или“.

⁹ У Португалу и Шпанији тај рок је знатно дужи и износи четири године, с тим да почиње тећи годину, односно две године пре продаје (важи претпоставка да је тада обвезник огласио продају непокретности). Вид. *Worldwide Personal Guide – Income Tax, Social Security and Immigration 2016-2017*, Ernst & Young, London 2016, 1130; Capital Gains Tax, <https://www.angloinfo.com/spain/how-to/page/spain-money-general-taxes-capital-gains-tax>, 15. септембар 2017. године.

¹⁰ Вид. чл. 79, ст. 1-2 ЗПДГ.

тални добитак остварен преносом уз накнаду непокретности¹¹ (не и удела у капиталу правног лица, хартија од вредности, ауторских, сродних права и права индустријске својине) и ако се стамбено питање реши у одређеном року од продаје непокретности.

Даља разрада законских норми извршена је подзаконским актом (у даљем тексту: Правилник).¹² Наиме, ЗПДГ прописује да ће министар ближе уредити критеријуме за остваривање права на пореско ослобођење,¹³ па је на основу тога Правилником прописано да ће се пореско ослобођење остваривати улагањем средстава од продаје непокретности у одговарајућу стамбену површину, према следећим критеријумима:

- за самца до 45 m²;
- за сваког наредног члана породичног домаћинства – још по 20 m².¹⁴

2.2.1. Оцена усѣавносѣи одредаба чл. 3 и чл. 5 Правилника

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 3 и чл. 5 Правилника,¹⁵ и то у односу на одредбе чл. 21, ст. 1-2 (забрана дискриминације), чл. 91, ст. 1 (начело законитости приликом увођења пореза), чл. 195, ст. 1 (хијерархија правних аката) и чл. 198, ст. 1 (законитост управе) Устава Републике Србије, као и чл. 79, ст. 2-3 ЗПДГ, јер према мишљењу иницијатора претходно споменутим одредбама ЗПДГ нису прописана ограничења, у виду површине, приликом остваривања права на пореско ослобођење, већ су она уведена оспореним одредбама Правилника. Самим тим, према мишљењу иницијатора, оспореним одредбама Правилника грубо се повређују права свих пореских обвезника који су једну непокретност продали и за остварена средства купили другу, којом решавају своје стамбено питање, односно стамбено питање чланова своје породице/домаћинства, ако је површина тих непокретности већа од површине прописане у чл. 3 Правилника.

Уставни суд је наведену иницијативу доставио Министарству финансија, које је у свом одговору истакло да нема основа да се она прихвати.

¹¹ У појединим земљама, штавише, пореска олакшице је доступна само ако се капитални добитак оствари преносом уз накнаду стамбених објеката у којима обвезник има пребивалиште/уобичајено боравиште. Вид. *Worldwide Personal Guide – Income Tax, Social Security and Immigration* 2016-2017, 1130; Capital Gains Tax; Capital Gains Tax on Property in France, <https://www.blevinsfranks.com/News/BlevinsFranks/Article/french-capital-gains-tax-property>, 6. септембар 2017. године.

¹² Пуни назив овог подзаконског акта је: Правилник о критеријумима за остваривање права на ослобођење од плаћања пореза на капитални добитак, *Службени гласник РС*, бр. 38/01.

¹³ Вид. чл. 79, ст. 3 ЗПДГ.

¹⁴ Чл. 3 Правилника.

¹⁵ Чл. 5 Правилника се односи на случајеве када обвезник у решавање стамбеног питања уложи само део средстава остварених продајом непокретности. Вид. поднаслов 2.3.

Најважнији аргументи за такав став су били да је правни основ за доношење Правилника садржан у ЗПДГ, као и да уставни принцип равноправности гарантује једнакост у оквиру исте категорије правних субјеката, односно исте врсте права, а не подразумева апсолутну једнакост грађана, јер би тиме економска и социјална политика земље била лишена сваког циља.¹⁶

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је констатовао да су оспорене одредбе Правилника донете на основу изричитог овлашћења садржаног у закону и да је позивање иницијатора на одредбе ЗПДГ којима се опорезивање дохотка и увођење пореских олакшица резервише за овај закон, засновано на њиховом погрешном тумачењу, јер оне не искључују могућност доношења подзаконских аката ради њиховог извршавања. Наиме, Уставни суд је истакао да извршавање законом прописаног пореског ослобођења, по природи ствари, подразумева ближе уређење критеријума за његово остваривање, а закон је за то, у овом случају, изричито овластио министра. Будући да је стамбена површина у коју се улажу средства остварена продајом непокретности један од основних критеријума за утврђивање да ли су та средства заиста уложена у решавање стамбеног питања, Уставни суд је утврдио да су оспорене одредбе Правилника донете у оквиру граница датог законског овлашћења, односно да нису у несагласности са законским и уставним одредбама у односу на које је тражена оцена уставности. Имајући у виду наведено, Уставни суд је поднету иницијативу одбацио због непостојања претпоставки за покретање поступка.¹⁷

Несумњиво је да није лако повући јасну линију разграничења између материје која се мора регулисати законом и материје која се може препустити подзаконским прописима.¹⁸ Чини се да је прописивање критеријума за остваривање права на ослобођење од плаћања пореза на капиталне добитке најбољи пример за то. Доношење Правилника, несумњиво, свој ослонац има у ЗПДГ. Међутим, ако се пође од става да у самом закону морају бити садржани критеријуми који су у стању да ограничавају дискрециону власт влада, односно министара,¹⁹ могли би се наћи и аргументи за тврдњу да се наведеним подзаконским актом мења релативни положај пореских обвезника. Да је којим случајем у самом закону решавање стамбеног питања везано за површину, па да се потом подзаконским актом ближе прецизирано која се то површина сматра одговарајућом за решавање стамбеног питања, дилеме не би било. Критеријуми у виду површине за остваривање права на пореско ослобођење су прописани и код рефундације ПДВ-а купцу првог стана и код

¹⁶ Вид. *Мишљење Министарства финансија РС*, бр. 010-00-3/2015-04 од 15. 06. 2015. године.

¹⁷ Вид. *Закључак Уставног суда* бр. IУо – 238/2013.

¹⁸ Вид. Д. Поповић, 42.

¹⁹ *Ibid.*, 41-42.

пореског ослобођења код пореза на пренос апсолутних права, па је, следећи ту логику, то требало да буде учињено и код пореза на капиталне добитке.

2.2.2. Лица која се сматрају чланом њородице, односно домаћинсџва

С обзиром на то да обвезник има право на пореско ослобођење и у случају решавања сџамбеног питања члана породице, односно домаћинства, важно је одредити ко све потпада под ову категорију субјеката. У чланове породице убрајају се брачни друг,²⁰ родитељи, деца, усвојеник и усвојилац обвезника, док се домаћинством сматра заједница живота, привређивања и трошења остварених прихода.²¹

2.2.3. Решавање сџамбеноџ њиџања

Решавање сџамбеног питања обухвата:

А) Куповину или изградњу стана,²² за обвезника или члана његове породице, односно домаћинства који нема решено сџамбено питање (подстанар, станује код својих родитеља или родитеља брачног друга, има неодговарајући стан по површини или по структури и др).²³

Дакле, сматраће се да сџамбено питање није решено у случајевима када обвезник или члан његове породице/домаћинства већ има стан, али који је неодговарајући по структури или површини. Приликом утврђивања да ли је стан „неодговарајући“ по површини не преостаје ништа друго но да се примене критеријуми од 45 m² за обвезника и за сваког наредног члана породичног домаћинства још по 20 m². Примера ради, ако обвезник, који са супругом и двоје деце станује у стану од 60 m², одлучи да прода стан и средства остварена од продаје стана уложи у куповину већег стана, оствариће право на пореско ослобођење уколико је тај стан површине до 105 m². По овом основу, пореско ослобођење би се могло остварити и у ситуацији када обвезник средства од продаје непокретности искористи за куповину стана члану породице, који је већ власник стана, али „неодговарајуће“ површине (нпр. члан породице и супружник живе у стану површине од 64 m² (*sic!*)).

С обзиром на то да у Правилнику није таксативно наведено шта се сматра под решавањем сџамбеног питања, у пракси се могу јавити неке специфичне ситуације, када може да буде спорно да ли обвезник има право

²⁰ С обзиром на то да брак подразумева заједницу живота, право на пореско ослобођење ће се стећи само ако дође до престанке брачне заједнице. Вид. доле.

²¹ Вид. чл. 10, ст. 2-3 ЗПДГ.

²² Под термин „стан“ подводи се и породична сџамбена зграда.

²³ Чл. 2, ст. 1, тач. 1) Правилника

на пореско ослобођење. Примера ради, може се поставити питање да ли се враћање дуга банци по основу отплате стамбеног кредита може сматрати решавањем стамбеног питања. Министарство финансија је у свом мишљењу²⁴ истакло да у овом случају нема законског основа за ослобођење.²⁵ Такво становиште је оправдано, јер је стамбено питање у овом случају већ решено, тј. обвезник већ има стан у својини, а чињеница да је оптерећен хипотеком је ирелевантна.

Недоумице може изазвати и синтагма „неодговарајући стан по структури“²⁶. Да ли је стан такав ако, примера ради, четворочлана породица станује у једноипособном стану? Не постоје прецизни стандарди путем којих би се операционализовало наведено питање. Одредба која прописује да решавање стамбеног питања обухвата и ситуације када је стан неодговарајуће структуре ће у највећем броју бити сувишна, јер већ постоји пореско ослобођење у случајевима када је стан неодговарајуће површине. Она би се, примера ради, могла применити у ситуацији када обвезник са два члана домаћинства станује у једнособном стану површине веће од 85 m². Како је такве случајеве тешко замислити у пракси, практични домашај ове одредбе је безначајан.

Б) Куповина или изградња стана за обвезника или члана његове породице, односно домаћинства којом се побољшавају услови становања (промена локације, бољи квалитет стана или стамбене зграде у којој се налази стан и сл.).²⁷ Тумачење наведене одредбе може да створи извесне недоумице. Тако, спорно је да ли се, примера ради, пресељењем у централне делове насељених места побољшавају услови становања, односно да ли близина градског језгра, бољи степен комуналне опремљености и саобраћајне повезаности потиरे предности мирнијег живота на градским периферијама, или да ли је бољи квалитет стана у старијој или новијој згради.

В) Куповина или изградња две или више стамбених јединица у функцији раздвајања, односно цепања домаћинства (одвајање деце од родитеља, развод брака, решавање сувласничких односа и др.).²⁸ У овом контексту би

²⁴ Вид. *Мишљење Министарства финансија РС*, бр. 414-00-184/2008-04 од 30.12.2008. године.

²⁵ Једна од ретких земаља у којој је прописано пореско ослобођење у ситуацијама када се средства остварена продајом стамбеног објекта искористе за отплату зајма је Португал. Реч је о привременој мери која се може применити само на зајмове закључене пре 31. децембра 2014. године и на капиталне добитке остварене између 2015. и 2020. године. Вид. *Worldwide Personal Guide – Income Tax, Social Security and Immigration 2016-2017*, 1130.

²⁶ Структура стана је одређена бројем и наменом просторија. У том смислу, станови се према структури опредељују као гарсоњере, једнособни, једноипособни, двособни, двоипособни и већи станови. Вид. чл. 2, ст. 1, тач. 4, чл. 15, ст. 1 Правилника о условима и нормативима за пројектовање стамбених зграда и станова, *Службени гласник РС* бр. 58/12.

²⁷ Чл. 2, ст. 1, тач. 2) Правилника.

²⁸ Чл. 2, ст. 1, тач. 3) Правилника.

требало споменути да је Уставни суд у једној својој одлуци истакао да се фактичко решавање сувласничких односа током трајања брака, кроз куповину две стамбене јединице, „не узима самостално код утврђивања права на ослобођење од пореске обавезе, већ мора да буде у непосредној, функционалној и последичној вези са насталим раздвајањем дотадашњег заједничког домаћинства“.²⁹ Наиме, брачна заједница је заједница живота супружника, па у случају решавања њихових сувласничких односа, примера ради, куповином два стамбена објекта на име сваког од њих, пореско ослобођење је могуће остварити само за један стамбени објекат, јер по својој природи брачна заједница подразумева суживот, тј. ако један супружник реши стамбено питање, сматраће се да је тиме и други супружник то учинио.

Г) Куповина или изградња једне стамбене јединице, уместо две или више јединица, ради спајања домаћинства (родитељи и деца, лица која су склопила брак и др.).³⁰ Примера ради, по овом основу пореско ослобођење ће се моћи реализовати ако супружници станове који су били у њиховој својини продају, па средства од продаје уложе у куповину новог стана. Како су оба супружника обвезници, пореско ослобођење ће моћи да се оствари уколико је „нова“ стамбена јединица површине до 90 m².

Д) Размена станова;³¹

Ђ) Претварање заједничких просторија зграде у стамбену јединицу, надзиђивање, доградња, реконструкција, адаптација и сл.;³² Примера ради, ако обвезник прода непокретност, имаће право на пореско ослобођење уколико средства остварена продајом уложи у реконструкцију или надоградњу породичне стамбене куће у којој станује његов син. И овде би требало применити ограничење у погледу квадратуре, односно пореско ослобођење би се могло остварити само ако укупна квадратура надограђеног, реконструисаног, адаптираног и сл. стамбеног објекта не прелази квадратуру прописану чл. 3 Правилника.

Е) други одговарајући начин решавања стамбеног питања.³³

Начин на који је формулисана релевантна одредба ЗПДГ упућује на то да нема препреке да обвезник прода једну непокретност и да средства остварена њеном продајом уложи у решавање стамбеног питања – куповину стана, којег би могао продати и остварена средства поново искористити за куповину „новог“ стана, и тако унедоглед. Дакле, у српском пореском праву, осим лимита у погледу површине, обвезник није везан другим ограничењима, за разлику од решења која се срећу у упоредном праву, за која је својствено да

²⁹ Вид. *Одлука Уставног суда Србије Уж-127/ 2007*, од 02.04.2009.

³⁰ Чл. 2, ст. 1, тач. 4) Правилника.

³¹ Чл. 2, ст. 1, тач. 5) Правилника.

³² Чл. 2, ст. 1, тач. 6) Правилника.

³³ Чл. 2, ст. 1, тач. 7) Правилника.

се постављају додатни услови за остваривање права на пореске олакшице (нпр. стамбено питање се може решити продајом искључиво непокретности у којој обвезник током одређеног временског периода има пребивалиште/уобичајено боравиште).³⁴

Пошто се у важећој регулативи, за разлику од неких решења у упоредном праву,³⁵ нигде не даје одговор на питање да ли постоји могућност остваривања права на пореско ослобођење у случају решавања стамбеног питања у иностранству, Министарство финансија је поводом ове дилеме дало одричан одговор.³⁶ Треба нагласити да такав став није у сагласности са решењима присутним у чланицама Уније, односно праксом Суда правде Европске уније.³⁷

2.1.4. Докази о решавању стамбеног питања

У поступку утврђивања права на ослобођење од плаћања пореза на капиталне добитке обвезник треба да поднесе надлежном пореском органу доказе о решавању свог стамбеног питања или стамбеног питања чланова породице/домаћинства. Доказима се сматрају закључени и од стране суда³⁸ оверени уговори о куповини другог стана, уговори о градњи (са грађевинском дозволом и другом документацијом), фактуре, односно рачуни о набавци материјала, оверене писмене изјаве обвезника, односно члана његове поро-

³⁴ Примера ради, у Шпанији се ова олакшица се може остварити само ако обвезник живи у том објекту непрекидно барем три године (осим у случају промене посла, склапања брака, итд.), а у Француској ако средства од отуђења имовине, која не представља стамбени објекат, уложи у куповину или изградњу објекта у којем ће живети, и то само уколико обвезник није поседовао главно место становања у претходне четири године, у Шведској ако капитални добитак прелази одређени износ. Вид. Capital Gains Tax, <https://www.angloinfo.com/spain/how-to/page/spain-money-general-taxes-capital-gains-tax>, 15. септембар 2016. године; Capital Gains Tax on Property in France; *European Tax Handbook*, 815.

³⁵ Примера ради, у Шпанији, Пољској и Шведској постављен је услов да се средства морају реинвестирати за куповину непокретности на територији ЕЕА, а у Португалу је прописано да се мора налазити или на територији ЕЕА или државе са којом Португал има закључен уговор о размени информација. Вид. Dennis Swing Greene, *Capital Gains Tax on Portuguese Property*, EuroFinesco s.a., Lisabon 2015, 14; Capital Gains Tax, <https://www.angloinfo.com/spain/how-to/page/spain-money-general-taxes-capital-gains-tax>, 15. септембар 2016. године; *European Tax Handbook*, 675, 815.

³⁶ Вид. *Мишљење Министарства финансија*, бр. 430-07-81/2012-04 од 10.04.2012. године.

³⁷ Вид. Цвјетана Цвјетковић, „Дискриминаторни порески третман преноса непокретности са становишта пореза на капиталне добитке у пракси Суда правде Европске уније“. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2017, 1137–1151.

³⁸ Одредбе чл. 4 Правилника нису усклађене са одредбама Закона о јавном бележничтву, *Службени гласник РС*, бр. 31/11, 85/12, 19/13, 55/14, 93/14, 121/14, 6/15, 106/15. Наиме, након ступања на снагу Закона о јавном бележничтву судови више не врше оверу потписа на уговорима који се односе на располагање непокретностима.

дице или домаћинства, као и други докази (исказ сведока, налаза вештака итд.³⁹), којима се утврђује да су средства остварена продајом непокретности уложена у решавање стамбеног питања. Ако решава стамбено питање члана своје породице или домаћинства, поред претходно наведених, обвезник подноси и доказе из којих се неспорно може утврдити да средствима које је он остварио продајом непокретности решава њихово стамбено питање (уговор о поклону, оверена писмена изјава и сл.), као и доказ да члан породице, односно домаћинства по том основу стиче право својине или друго стварно право на непокретности на своје име.⁴⁰

У појединим ситуацијама, и то због начина на који је одређено решавање стамбеног питања, може да буде проблематично проналажење адекватног доказа којима би се утврдило да се средствима оствареним продајом непокретности решава стамбено питање. Најбољи пример за то је претходно споменути случај куповине или изградње стана којом се побољшавају услови становања, посебно када је реч о промени локације.

У поступку утврђивања права на пореско ослобођење важно је знати шта се може сматрати доказом на основу којег би се утврдило у ком обиму су средства остварена продајом непокретности уложена у решавање стамбеног питања, јер од тога зависи да ли ће обвезник у целости или делимично бити ослобођен плаћања пореза. Утврђивање обима утрошених средстава може бити проблематично код изградње стамбених објеката, њихове реконструкције, доградње и сл. Став Министарства финансија је да се трошковима по основу улагања у непокретност могу сматрати сви документовани трошкови које обвезник може да презентује пореском органу и из којих се неспорно може утврдити да је средства које је остварио продајом непокретности уложио у решавање стамбеног питања.⁴¹ Примера ради, Министарство финансија сматра да као доказ за извршене услуге физичких лица (молера, керамичара и сл.) могу да послуже потписане изјаве у којима се наводе врсте радова које су извршене и њихова цена, односно предрачуни, рачуни и признанице да је радове исплатио у уговореном износу, када су извођачи радова правна лица, као и други документи који су правно релевантни за јасно и недвосмислено утврђивање чињеничног стања.⁴² Важно је нагласити да је став Министарства финансија да се трошкови опремања стана стварима

³⁹ Вид. Чл. 43-53 Закона о пореском поступку и пореској администрацији – ЗПППА, *Службени гласник РС*, бр. 80/02, 84/2002 – испр., 23/03 – испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – испр., 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 – аутентично тумачење, 112/15, 15/16 и 108/16.

⁴⁰ Чл. 4 Правилника.

⁴¹ *Мишљење Министарства финансија*, бр. 011-00-707/2013-04 од 01.11.2013. године.

⁴² *Мишљење Министарства финансија и привреде*, бр.430-07-178/2012-04 од 05.09.2012. године

покућства (нпр. бела техника и намештај) не могу сматрати трошковима решавања стамбеног питања.⁴³ Дакле, врста доказа зависиће од околности конкретног случаја. Примера ради, ако се средства остварена продајом непокретности искористе као учешће у стамбеном кредиту, као доказ о решавању стамбеног питања могу да послуже сви документовани трошкови који су настали у непосредној вези са реализацијом банкарског стамбеног кредита.⁴⁴

2.3. Порески кредит

Ако обвезник у решавање стамбеног питања уложи само део средстава остварених продајом непокретности, пореска обавеза му се сразмерно умањује.⁴⁵ Процент умањења зависиће од односа између средстава остварених продајом непокретности и тржишне вредности одговарајуће непокретности којом се решава стамбено питање. Тржишну вредност утврђује надлежни порески орган према месту где се налази непокретност којом се решава стамбено питање.⁴⁶ Примера ради, ако обвезник прода непокретност за десет милиона динара и у року од 90 дана од продаје купи непокретност, чију је тржишну вредност надлежни порески орган проценио на осам милиона динара,⁴⁷ како би решио стамбено питање члана своје породице, 20% средства од продаје непокретности ће остати „неискоришћено“, па ће се на тих 20% платити порез, односно пореска обавеза на основу пореза на капиталне добитке ће се умањити за 80%.

3. ЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ ПОРЕСКИХ ОЛАКШИЦА У СИСТЕМУ ПОРЕЗА НА КАПИТАЛНЕ ДОБИТКЕ ФИЗИЧКИХ ЛИЦА

Према теорији чистог приноса, која се везује за фон Шанца, Хејга и Симонса, у доходак би требало укључити све видове чистог повећања економске снаге пореског обвезника.⁴⁸ Ни капитални добици од непокретности

⁴³ Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-707/2013-04 од 01.11.2013. године.

⁴⁴ Вид. Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-707/2013-04 од 01.11.2013. године.

⁴⁵ Чл. 79, ст. 1-2, чл. 80 ЗПДГ.

⁴⁶ Чл. 5 Правилника.

⁴⁷ За потребе утврђивања висине умањења пореске обавезе није релевантна уговорена, односно стварно плаћена цена непокретности којом се решава стамбено питање, него тржишна вредност коју утврђује надлежни порески орган. Најједноставнији начин за утврђивање тржишне вредности јесу подаци на основу којих се утврђује основица пореза на пренос апсолутних права, тим пре, јер је за утврђивање и наплату оба ова пореза надлежни исти органи – филијале Пореске управе.

⁴⁸ Д. Поповић, 274.

у том погледу не би требало да представљају изузетак. Дакле, теорија чистог приноса не оправдава постојање ове пореске олакшице, односно несумњиво постојање реализованог капиталног добитка од непокретности, представља аргумент у прилог његовом опорезивању. Држава се постојањем ове пореске олакшице лишава дела својих средстава, чиме се још више сужава, ионако сужен, простор за опорезивање капиталног добитка. Поред тога, пореске олакшице у систему пореза на капиталне добитке стварају додатну неефикасност алокације на тржишту. Наиме, оне стимулишу куповину станова и кућа за становање на рачун свих других могућих употреба капитала.⁴⁹

Ово решење се може критиковати и ако се има у виду начело правичности, које се интерпретира кроз схватање да је правичан онај порески систем у којем је пореска обавеза сразмерна економској снази пореског обвезника,⁵⁰ која се манифестује кроз доходак, имовину и потрошњу. Чињеница да неко куповином непокретности решава стамбено питање себи, члану своје породице или домаћинства, јасно показује његову велику економску снагу. Осим тога, противно је начелу правичности ослободити плаћања пореза некога ко је капитални добитак искористио за куповину стана, а опорезовати онога који тај добитак троши на неку другу инвестицију, штедњу, или неку трећу употребу капитала.⁵¹

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Српски законодавац капиталним добицима оствареним преносом уз накнаду непокретности обезбеђује привилеговани третман. Наиме, капиталним добитком се не сматра позитивна разлика настала преносом уз накнаду непокретности ако су оне биле у власништву обвезника непрекидно барем десет година, ако су стечене наслеђем у првом наследном реду и ако се пренос врши између крвних сродника у правој линији, брачних и ванбрачних партнера. Чак и ако се капитални добитак настао преносом уз накнаду непокретности не може подвести под претходно наведене случајеве, обвезник и даље има могућност да стекне право на пореске олакшице ако средства остварена продајом непокретности уложи у решавање свог стамбеног питања или стамбеног питања члана своје породице, односно домаћинства.

Анализа правног режима пореских олакшица у систему пореза на доходак грађана које као основ имају решавање стамбеног питања показала је

⁴⁹ Вид. Лука Батуран, *Економска анализа правног режима за пренос права својине на непокретностима у Републици Србији*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд 2016, 293.

⁵⁰ Праведност се може схватити и кроз принцип корисности. Вид. Д. Поповић, 37-38.

⁵¹ Л. Батуран (2016), 293-294.

да се правној регулативи, посебно релевантном подзаконском акту, може упутити читав низ замерки. Оне се крећу од тога да је у законском тексту изричито требало везати критеријуме за остваривање права на пореске олакшице за површину стамбеног објекта, преко непрецизних и одредаба без практичног значаја („неодговарајући стан по структури“), до одредаба чија операционализација подразумева висок степен субјективизма (побољшавање услова становања променом локације). Не смеју се занемарити ни одредбе које фаворизују лица са великом економском снагом, па се, примера ради, сматра да је стан „неодговарајуће“ површине ако у стану од 64 m² живе два лица. Важећа регулатива ствара могућности и за абузивно понашање, јер нису постављени никакви додатни услови за њену реализацију. Осим тога, пракса заснована на мишљењу Министарства финансија која се односи на решавање стамбеног питања у иностранству одступа од решења присутних у чланицама Уније и праксе Суда правде Европске уније.

Економска анализа ове пореске олакшице је показала да се њоме не иде у прилог реализације принципа правичности и ефикасности. Наиме, пореске олакшице којима се приписује остваривање социјалних циљева морају јасно да буду везане за обвезнике са ниском економском снагом, за које је друштвено прихватљиво да им се пружи помоћ. Физичка лица која поседују непокретност чија је вредност, услед различитих, најчешће екстерних фактора, увећана, ни у ком случају, се не могу подвести под категорију социјално угрожених. Поред тога, наведена пореска олакшица ствара додатну неефикасност алокације на тржишту, јер фаворизује куповину стамбених објеката на рачун других употреба капитала. Због претходно наведеног, постојање пореске олакшице из чл. 79 и 80 ЗПДГ нема економског оправдања. Очигледно је у питању одредба наслеђена из социјалистичког законодавства.

На основу свега изнетог, мишљења смо да би укидање ове пореске олакшице био корак у правцу фискалне реafirмације пореза на капитални добитак, постизања већег степена правичности, ефикасности и правне сигурности.

*Cvjetana M. Cvjetković, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
C.Cvjetkovic@pf.uns.ac.rs*

*Luka O. Baturan, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
L.Baturan@pf.uns.ac.rs*

Solving Housing Issue as Basis for Tax Reliefs in the Serbian System of Personal Income Tax

Abstract: *In this paper the authors analyze legal and economic aspect of the tax reliefs related to solving housing issue in the Serbian system of personal income tax, i.e. capital gains tax. The aim of the paper is to analyze from the legal and economic viewpoint Serbian law related to the capital gains tax reliefs, problems in its implementation, as well as formulate appropriate de lege ferenda propositions. Due to its legal and economic disadvantages the authors suggest its repealing.*

Keywords: *personal income tax; capital gains tax; tax reliefs; solving housing issue.*

Датум пријема рада: 01.12.2017.