

---

# ПРАВО КОНКУРЕНЦИЈЕ

---

Др Гордана ИЛИЋ-ПОПОВ\*

## ПОДСТИЦАЈИ УЛАГАЊУ У СРПСКУ ПРИВРЕДУ\*\*

### Апстракт

*Држава пружа инвеститорима различите облике државне помоћи (директне подстицаје, пореске подстицаје и олакшице, ослобођења од плаћања такси, царинске повластице и др.), са циљем унапређења економског раста и побољшања инвестиционе климе. Да би се спречиле арбитрарности, које су некада биле врло изражене приликом додељивања субвенција из буџета само одабраним привредним субјектима или привредним гранама, односно код одобравања пореских олакшица без јасно прописаних критеријума, спроводи се поступак контроле државне помоћи. На тај начин се обезбеђују заштита слободне конкуренције на тржишту и транспарентност у додели државне помоћи, као и извршавања преузетих обавеза из Споразума о стабилизацији и придруживању. У раду се нагласак ставља на директне подстицаје и пореске подстицаје, као најзначајније облике државне помоћи. Анализи се посебно подвргава пореско ослобођење за велика улагања и врши поређење са улагањима од посебног значаја за Републику Србију, која су уређена непореским прописима.*

### І Увод

Са циљем унапређења инвестиционог окружења у Републици Србији и подстицања директних улагања у материјална и нематеријална средства привредних друштава, како би се, путем започињања обављања

---

\* Универзитет у Београду Правни факултет

\*\* Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта 179001, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

нове пословне делатности, проширења постојећих капацитета или проширења производње на нове производе и производне процесе, обезбедио привредни развој и раст запослености, држава улагачима (домаћим и страним) обезбеђује различите облике државне помоћи. То су: директни подстицаји, порески подстицаји и олакшице, ослобођења од плаћања такси, царинске повластице и др.<sup>1</sup> Већ деценијама се међу теоретичарима финансијског права води расправа о томе да ли предност треба дати различитим пореским подстицајима или, пак, субвенцијама (директним подстицајима). Обе врсте мера пружају финансијску подршку привредним субјектима у реализацији предузетничких активности, а глобално би требало да допринесу економском расту.

„Право је законодавца да у оквиру вођења пореске политике прописује случајеве у којима се одређеним субјектима признају пореске олакшице и ослобођења.”<sup>2</sup> Последњих година, међутим, све је већи нагласак на неутралној пореској структури, у смислу да инвестиционе одлуке треба да буду мотивисане преваходно економским, а не пореским, факторима, односно да мерама пореске политике не треба стварати услове за нелојалну конкуренцију. То је, такође, и у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању, који предвиђа обавезу да се елиминише штетна пореска конкуренција.<sup>3</sup>

Али, ако је ефикасно контролисан и уколико се њиме озбиљно не нарушава конкуренција на тржишту, сваки облик државне помоћи има свој значај за унапређење развоја одређених привредних делатности или привредних подручја у Републици Србији, односно омогућава извођење инвестиционих пројеката од посебног значаја за Србију, што доводи до економског напретка.

## II Порески подстицаји vs. директни подстицаји

Ради остваривања циљева економске политике, у савременим пореским системима су предвиђене различите пореске олакшице и ослобођења, међу којима посебно место имају инвестициони порески подстицаји.<sup>4</sup> С

1 Закон о улагањима, Службени гласник РС, бр. 89/15, 95/18, чл. 13 ст. 1

2 Решење Уставног суда Србије У 273/94, од 2.2.1995. године, *Избор судске праксе*, 3/96, 26.

3 Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/2008, чл. 100 ст. 2

4 Поповић прави разлику између (ширег) термина „инвестициони подстицај” и термина „порески подстицај”. Вид. Дејан Поповић, *Пореско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, 239.

обзиром на то да пореске олакшице доводе до смањења пореског прихода у односу на износ који би се прикупио у условима примене општег пореског режима (тј. оног без пореских олакшица),<sup>5</sup> оне представљају својеврсни „порески издатак” (енг. *tax expenditures*) за фискус.<sup>6</sup> Није, међутим, увек лако утврдити које све пореске мере представљају потенцијални трошак за буџет државе, пошто је и општи концепт пореске норме у односу на који се одређује одступање, које означава порески подстицај, подложен променама (нпр. током времена се пореска основица може различито одређивати).<sup>7</sup>

С друге стране, држава може, са истим циљем, дати директни подстицај привредним субјектима у одређеној привредној или индустријској грани. То подразумева, посредством јавних расхода, непосредну интервенцију државе у привреду. Такав облик подстицања развоја привреде, поготово, добија на интензитету у периодима након великих економских криза, чије се последице одражавају кроз високу стопу незапослености и општи пад привредних активности, те држава настоји да путем трансфера помогне опоравак привреде. Али, често, у исто време, долази и до пораста пореског оптерећења, јер је потребно да се финансирају повећани јавни расходи, па порески обвезници покушавају да се „изборе” за одређене пореске олакшице како би умањили порески терет и тиме законито уштедели средства, која онда могу да инвестирају у нове пословне подухвате.<sup>8</sup>

Једна од главних замерки на рачун пореских олакшица је да су оне мање транспарентне, односно да су „скривене”, за разлику од директних подстицаја,<sup>9</sup> односно да ни парламент нема јасан, потпун и тачан увид у то која привредна друштва су искористила такву врсту подстицаја.<sup>10</sup> У доктрини финансијског права зато има мишљења да је прихватљивије да држава

---

5 Stanley S. Surrey, Paul R. McDaniel, "The Tax Expenditure Concept and the Legislative Process", *The Economics of Taxation* (eds. Henry J. Aaron, Michael J. Boskin), The Brookings Institution, Washington D.C., 1980, 123-124; Такође, вид.: Paul R. McDaniel, Stanley S. Surrey (eds.), *International Aspects of Tax Expenditures: A Comparative Study*, Kluwer, Deventer, 1985, 10.

6 *Tax Expenditures*, OECD, Paris, 1984, 17.

7 Barry Bracewell-Milnes, J.C.L. Huiskamp, *Investment Incentives*, Kluwer, Deventer, 1977, 26.

8 Вид., нпр.: Еуген Јехле, „Улога пореских подстицаја и сличних мера у пореском систему”, *Опорезивање добити предузећа* (ред. Мирослав Петровић, Дејан Поповић), Правни факултет у Београду, Београд, 1989, 153-154.

9 Simon James, Christopher Nobes, *The Economics of Taxation*, Philip Allan, Oxford, 1978, 48-51.

10 Упор. Dejan Popović, "Designing a Corporate Profits Tax: The Role of Tax Incentives and the Need for Tax Neutrality", *The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies*, OECD, Paris, 1991, 130.

пружи финансијску подршку одређеним привредним гранама или привредним субјектима, дајући им директне подстицаје, који се приказују у буџету.<sup>11</sup>

Наше је мишљење да пореске олакшице и ослобођења имају свој (не само економски, већ и одређени психолошки) утицај на пореске обвезнике и да треба да постоје у пореском систему. Проблем њихове мање „видљивости” могао би да се реши увођењем обавезе да се парламенту на годишњем нивоу подноси консолидовани рачун пореских издатака, који подразумева постојање листе свих пореских олакшица (пореских ослобођења, одбитака, пореских кредита, преференцијалних пореских стопа и одлагања извршења пореске обавезе), с једне стране, и трошак тих мера, исказан кроз износ изгубљеног пореског прихода, с друге стране.<sup>12</sup> Таква обавеза постоји у неким државама (нпр. Немачкој, Аустрији, Француској и др.), чиме су дискрециона одобравања пореских подстицаја минимизована.<sup>13</sup> У Србији је у једном периоду (2010-2013. године) постојао сличан покушај. Али, почев од 2014. године у Закону о буџету више нема приказа пореских издатака по основу коришћења различитих пореских олакшица, мада то и није законом обавезно поступање.

Међутим, позитивни прописи предвиђају да се о додељеној државној помоћи која је повезана са директним улагањима у привредна друштва води јавни регистар,<sup>14</sup> чиме је значајно повећана транспарентност сваког облика државне помоћи, укључујући и пореске подстицаје.

Наводе се, такође, и приговори да носиоци политичке власти често користе мере пореске политике (ниже пореске стопе, широк круг пореских олакшица и сл.),<sup>15</sup> како би им оне, између осталог, обезбедиле више гласова на наредним изборима.<sup>16</sup> Али, уколико би превладало мишљење да се њима нарушава начело једнакости пореских обвезника, оне, управо супротно, могу да „одбију” значајан број обвезника у давању подршке таквој политици.

11 Вид. нпр.: Zhicheng Li Swift, Hana Polackova Brix, Christian Valenduc, “Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practices”, *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System* (eds. Hana Polackova Brix et al.), The World Bank, Washington, D. C., 2004, 2.

12 Д. Поповић (2018), 240.

13 *Tax Expenditures*, 10.

14 Закон о улагањима, чл. 13 ст. 3

15 Khadija Baggerman-Noudari, René Offermanns, “Foreign Direct Investments in Developing Countries: Some Tax Considerations and Other Related Tax Matters”, *Bulletin for International Taxation*, 6/2016, 310-311.

16 Вид. више: Victor Thuronyi, “Tax Expenditures: A Reassessment”, *Duke Law Review*, 6/1988

Подстицаји обезбеђени путем пореских олакшица омогућавају пореском обвезнику одређену пословну сигурност у планирању привредних активности, јер унапред може да сагледа порескоправне импликације намераваног предузетничког или инвестиционог подухвата.<sup>17</sup> Законско прописивање што потпунијих услова за њихово одобравање значајно смањује простор за различита тумачења и неједнаку примену. Код директних подстицаја, држава је некада стимулисала само оне привредне субјекте или привредне гране које је, без јасних критеријума, оцењивала да су приоритетни за развој привреде, што је стварало незадовољство код субјеката који су имали значајна улагања, али их држава није препознала као приоритетне да би им пружила финансијску подршку. Позитивним прописима сада су, међутим, прецизирани критеријуми, услови и поступак додељивања подстицаја из буџета Републике Србије. Наиме, средства се могу доделити за реализацију инвестиционих пројеката<sup>18</sup> у производном сектору и за пројекте услуга сервисних центара.<sup>19</sup> Средства могу бити додељена под условом да се:

1) директно улагање одржи на истој локацији у јединици локалне самоуправе у периоду од најмање пет година након реализације инвестиционог пројекта за велика привредна друштва,<sup>20</sup> или најмање три године за мала<sup>21</sup> и средња<sup>22</sup> привредна друштва;

---

17 Гордана Илић-Попов, Пореска реформа у Србији: Порези, подстицаји, поступак и администрација, "Стратегија реформи" (ур. Зоран Ваџић, Бошко Мијатовић), Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2003, 244-267.

18 То су: инвестициони пројекти у производном сектору код којих оправдани трошкови улагања у материјална и нематеријална средства износе најмање 100.000 евра, 200.000 евра, 300.000 евра, 400.000 евра или 500.000 евра и којима се, респективно, обезбеђује запошљавање најмање 10, 20, 30, 40 или 50 нових запослених на неодређено време, односно инвестициони пројекти који се односе на услуге сервисних центара, чија је минимална вредност 150.000 евра и којима се обезбеђује запошљавање најмање 15 нових запослених. Вид. Уредба о одређивању критеријума за доделу подстицаја ради привлачења директних улагања – Уредба о критеријумима, *Службени гласник РС*, бр. 1/19, чл. 9

19 Уредба о критеријумима, чл. 4 ст. 2

20 Велико привредно друштво је оно које има преко 250 запослених и годишњи промет преко 50 милиона евра или укупан годишњи биланс стања преко 43 милиона евра. Вид. Уредба о критеријумима, чл. 2 тач. 7)

21 Мало привредно друштво је оно које има мање од 50 запослених и годишњи промет или укупан годишњи биланс стања који не прелази 10 милиона евра. Вид. Уредба о критеријумима, чл. 2 тач. 5)

22 Средње привредно друштво је оно које има од 50 до 250 запослених и годишњи промет који не прелази 50 милиона евра или укупан годишњи биланс стања који не прелази 43 милиона евра. Вид. Уредба о критеријумима, чл. 2 тач. 6)

2) достигнути број запослених код корисника подстицаја након реализације инвестиционог пројекта не смањује у периоду од пет година за велика привредна друштва или три године за мала и средња привредна друштва.<sup>23</sup>

За реализацију инвестиционих пројеката у сектору саобраћаја, развоја софтвера (осим ако нису у функцији унапређења производа, производног процеса или пружања услуга сервисних центара), угоститељства, игара на срећу, трговине, производње синтетичких влакана, угља и челика, рударства, дувана и дуванских прерађевина, оружја и муниције, бродоградње поморских трговачких пловила на сопствени погон преко 100 бруто регистрованих тона, аеродрома, комуналним делатностима, сектору енергетике, широкопојасне мреже, рибарства и аквакултуре не могу да буду додељена средства подстицаја за привлачење директних улагања.<sup>24</sup> Државна помоћ, у било којем облику, не може да се додели привредним друштвима која су у тешкоћама, односно која имају доспеле а неизмирене пореске обавезе.<sup>25</sup>

Поједини аутори (Рупник, Самерс и др.) сматрају да порески подстицаји „не могу да буду легитиман инструмент економске политике“, истичући да таква мера нарушава ефикасну алокацију привредних ресурса, као и да је у супротности са начелима општости и одређености пореза.<sup>26</sup> Таква мишљења могла би се, у одређеној мери, уважити уколико су порески подстицаји постављени тако да дисторзивно делују на алокацију капитала и пореску неутралност (нпр. ако се пореским мерама подстичу инвестиције које нису посебно рентабилне за привреду, или ако су усмерене само на капитално интензивне делатности). Али, такав критички став може се релативизовати ако креатори пореске политике систем пореских подстицаја конципирају тако да пореске олакшице буду искључиво засноване на законом прецизно прописаним критеријумима,<sup>27</sup> који обезбеђују остварење одређеног јасног циља (нпр. унапређење технолошког развоја, повећање запослености и др.). Од надлежних органа се,

23 *Ibid.*, чл. 10

24 *Ibid.*, чл. 4 ст. 3

25 *Ibid.*, чл. 6

26 Lado Rupnik, „Економски подстицаји у финансијским системима и политикама”, *Financijska praksa*, 1-3/1988, 7-8. Упор. Lawrence H. Summers, „Tax Policy and International Competitiveness”, *International Aspects of Fiscal Policies* (ed. Jacob A. Frankel), University of Chicago Press, Chicago, London, 1988, 358-361.

27 Вид.: Гордана Илић-Попов, „Контроверзе око избора између пореских расхода или директних јавних расхода”, *Финансије*, 1-2/1996, 80.

при томе, оправдано очекује да имају једнак приступ у примени (пореских) закона према свим пореским обвезницима.

Напред смо већ истакли да и директни подстицаји подразумевају „уплитање“ државе у тржишну привреду. Али, механизмима контроле државне помоћи избегавају се неоправдана фаворизовања појединих привредних друштава или привредних грана и области. Нагласак је на инвестиционом пројекту, који својим квалитетом, значајем и циљем може да привуче улагаче.

Независно од изнетих аргумената који иду у прилог једној или другој врсти мера економске (фискалне) политике, могли бисмо да закључимо да и пореске олакшице и директни подстицаји, као облици државне помоћи, представљају трошак за државу, само је питање да ли је он директан или индиректан. Једино би валидна емпиријска анализа могла да покаже да ли је он „исплатив“, односно да ли је трошак мањи од користи остварене улагањем капитала.<sup>28</sup> Порески подстицаји, према нашем мишљењу, представљају индиректне подстицаје, јер уместо да држава, преко директног јавног расхода, додели привредном друштву (које опорезује за остварену добит) одређена средства из буџета, она у случају пореских олакшица и ослобођења „одустаје“ од дела пореских прихода, омогућавајући обвезнику да на тај начин законито умањи своју пореску обавезу.<sup>29</sup> Наиме, државна помоћ је „сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту.”<sup>30</sup> Отуда бисмо пореске олакшице и ослобођења третирали као потенцијални јавни расход, а директне подстицаје као стварни јавни расход.

### III Пореско ослобођење за велика улагања

У пореском систему Републике Србије последњих пет година<sup>31</sup> постоји само једна врста пореских подстицаја код улагања у српску при-

28 Упор. нпр.: Viktor Strachuk, "Belarus: Incentives for High-Tech Manufacturing Enterprises", *European Taxation*, 8/2016, 352-353.

29 Г. Илић-Попов (1996), 78-79.

30 Закон о контроли државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 51/09, чл. 2 тач. (1)

31 Крајем 2012. године укинут је порески кредит по основу улагања у основна средства у одређене делатности (пољопривреда, рибарство, текстилна и кожна индустрија, производња машина и уређаја, и др.) из тадашњег чл. 48а Закона о порезу на добит правних лица, а од

вреду, која има двојак циљ – да унапреди инвестициону климу и да повећа запосленост. Одредбом чл. 50а ЗПДПЛ предвиђено је пореско ослобођење, које се може остварити само за набавку опреме која до тада није већ била у употреби у Србији.<sup>32</sup> У питању су улагања у основна средства (некретнине, машине, опрема), а не и нематеријална улагања (патенти, лиценце и др.).<sup>33</sup> Право на коришћење тог пореског подстицаја је непреносиво. Наиме, обвезник који статусном променом стекне основна средства, по основу којих је преносилац (уз испуњење и свих осталих законом предвиђених услова) остварио право на пореско ослобођење, не би, према нашем мишљењу, могао да настави да (и он) користи тај порески подстицај, јер се тада не ради о „улагању”, већ о „стицању” путем статусне промене, што не одговара намери коју је законодавац имао у виду приликом формулисања наведеног пореског подстицаја.

Да би остварио право на ослобођење од плаћања пореза на добит у периоду од 10 година (почев од прве године у којој су испуњени сви законски услови и остварена опорезива добит),<sup>34</sup> сразмерно извршеном улагању,<sup>35</sup> порески обвезник мора кумулативно да испуни неколико услова.

---

2014. године и инвестициони порески кредит из чл. 48 истог Закона. Крајем 2018. године одредбом чл. 50ј ЗПДПЛ уведено је право на порески кредит, у висини од 30% извршеног улагања, пореском обвезнику који обавља иновациону делатност, а који изврши улагање у капитал новоснованог привредног друштва које обавља иновациону делатност.

32 Закон о порезу на добит правних лица – ЗПДПЛ, *Службени гласник РС*, бр. 25/01, ..., 95/18, чл. 50и ст. 2. Упор.: Мишљење Министарства финансија РС, бр. 011-00-1407/2015-04 од 12.01.2016. године; Мишљење Министарства финансија РС, бр. 430-00-0320/2015-04 од 17.08.2015. године.

33 Мишљење министарства финансија РС, бр. 011-00-00624/2007-04 од 26.12.2007. године.

34 Узима се овај моменат за почетак рока коришћења пореског ослобођења, јер обвезник најчешће врши улагања у основна средства током више година, односно пореских периода. Вид. Мишљење Министарства финансија РС, бр. 011-00-345/2015-04 од 14.11.2016. године. Ако порески обвезник планира да након године у којој су испуњени услови изврши додатна (накнадна) значајна улагања, која би му повећала проценат пореског ослобођења, па из тог разлога уз порески биланс за ту годину не поднесе и прописани образац за сразмерно улагање (већ то учини наредне године), пореско ослобођење ће моћи да користи девет, а не 10 година. Евентуално би могао да поднесе измењену пореску пријаву за ту прву годину, што би му омогућило да користи пореско ослобођење свих 10 година.

35 Сразмерни износ улагања у основна средства се утврђује као однос између вредности набављених основних средстава за које се признаје право на пореско ослобођење на дан израде пореског биланса и вредности укупних основних средстава (укључујући основна средства у која је извршено улагање). Вид. Правилник о садржају пореског биланса и другим питањима од значаја за начин утврђивања пореза на добит правних лица, *Службени гласник РС*, бр. 20/14, 41/15, 101/16, 8/19, чл. 6



Износ улагања у основна средства мора да износи најмање једну милијарду динара. Улагање (у прописаном износу) не мора да врши искључиво порески обвезник, већ инвестицију у његова основна средства може извршити и неко друго лице (правно или физичко). Али, неопходно је да порески обвезник користи та средства за обављање своје претежне делатности, односно делатности које су уписане у његовом оснивачком или другом акту,<sup>36</sup> као и да она буду евидентирана (као његова сопствена средства) у његовим пословним књигама. Ако обвезник престане да користи средства по основу којих је остварио право на порески подстицај за обављање једне регистроване делатности, и настави (без прекида) да их користи за обављање неке друге своје делатности, која је такође регистрована, неће изгубити право на пореско ослобођење, под условом да су све делатности у којима су коришћена уложена основна средства наведена у обвезниковом оснивачком или другом акту.<sup>37</sup>

Порески обвезник има право на порески подстицај и у случају улагања у опрему која је набављена из увоза, али само ако је набавка плаћена у целости и уколико је опрема стављена у употребу за обављање његове регистроване делатности.<sup>38</sup> Улагања која обвезник врши на туђем основном средству, иако их по основу уговора о закупу користи за обављање своје делатности, не дају му, међутим, право на пореско ослобођење.<sup>39</sup> Наиме, да би обвезник остварио право на овај порески подстицај, он мора да има право својине на основним средствима у која се врши улагање, а не само право коришћења или право употребе.<sup>40</sup> Улагањем у обвезникова основна средства од стране другог лица сматра се улагање које подразумева повећање основног капитала које је извршено у новцу<sup>41</sup> или стварима.<sup>42</sup> Да би се избегле могуће злоупотребе и нелегитимно умањење пореза на добит, право на пореско ослобођење се не признаје уколико се улагање врши у: ваздухопло-

36 Мишљење Министарства финансија РС, бр. 430-01-302/2013-04 од 24.10.2013. године.

37 Мишљење Министарства финансија РС, бр. 430-07-00191/2007-04 од 10.01.2008. године.

38 Мишљење министарства финансија РС, бр. 011-00-609/2018-04 од 30.07.2018. године.

39 Мишљење Министарства финансија РС, бр. 413-00-117/2018-04 од 20.07.2018. године.

40 На пример, обвезник би могао да оствари право на пореско ослобођење и по основу набавке основног средства путем уговора о финансијском лизингу, али само ако по истеку рока на који је уговор закључен постане власник опреме, која је била предмет лизинга.

41 У том случају, порески обвезник врши набавку основних средстава из новчаних средстава. Могуће је, такође, да се плаћање добављачу (од којег се набављају основна средства) врши путем компензације. Вид. Мишљење Министарства финансија РС, бр. 430-00-622/2018-04 од 14.12.2018. године.

42 Друго лице непосредно уноси одређена основна средства у капитал пореског обвезника, при чему се она вреднују по тржишној (фер) вредности. Вид. ЗПДПЛ, чл. 50а ст. 2 и 3

ве и пловне објекте који се не користе за обављање делатности, путничке аутомобиле (осим аутомобила за такси превоз, *rent-a-car*, обуку возача и специјалних путничких аутомобила са уграђеним уређајима за болеснике), намештај (осим намештаја за опремање хотела, мотела, ресторана, омладинских, дечијих и радничких одмаралишта), тепихе, уметничка дела ликовне и примењене уметности и украсне предмете за уређење простора, мобилне телефоне, клима уређаје, опрему за видео надзор, огласна средства, као и алат и инвентар са калкулативним отписом.<sup>43</sup>

Сем тога, у периоду улагања обвезник мора додатно, на неодређено време, да запосли најмање 100 лица. Новозапосленим лицима се сматрају лица која је обвезник запослио у периоду улагања, тако да у моменту провере испуњености услова за коришћење наведеног пореског ослобођења обвезник има најмање 100 додатно запослених на неодређено време, у односу на број запослених на неодређено време који је имао на последњи дан периода који претходи периоду у којем је започео улагање.<sup>44</sup> Таква законска формулација, која је у примени од 1. јануара 2018. године, олакшава испуњавање овог услова, па се намеће питање да ли се у пракси увек остварује циљ повећања запослености. Наиме, обвезник који је на почетку периода улагања имао, на пример, 100 запослених на одређено време, а потом са њима закључи уговоре о раду на неодређено време, тиме је испунио прописани услов, а да фактички број запослених није ни променио. Та лица, заправо, нису стварно „додатно” запослена, пошто је у међувремену промењена само форма њиховог радног ангажовања. Новозапосленим лицима се не сматрају лица која су била запослена у лицу повезаном са пореским обвезником, као и лица која нису непосредно радно ангажована код обвезника.<sup>45</sup>

Пошто је интенција законодавца која стоји у основи овог пореског ослобођења да превасходно подстакне улагање, које ће онда *implicite* довести и до потребе за већим бројем запослених, закључујемо да обвезник мора прво да започне улагање у основна средства, а не да прво запосли најмање 100 лица, па да тек потом започне улагање. Јасно је да сви услови морају да буду испуњени да би се остварило право на порески

43 ЗПДПЛ, чл. 50и ст. 3

44 Параметар у односу на који се одређује „100 додатно запослених” није, дакле, укупан број запослених које је обвезник имао на почетку периода улагања, већ број запослених на неодређено време. Вид. ЗПДПЛ, чл. 50а ст. 5

45 ЗПДПЛ, чл. 50а ст. 6

подстицај, али, као што смо напред већ истакли, они не морају да буду испуњени нити у једном, нити у истом пореском периоду.

Порески обвезник ће изгубити право на пореско ослобођење и бити у обавези да плати износ пореза који би платио да није користио ту олакшицу, валоризован индексом потрошачких цена, уколико пре истека периода пореског ослобођења прекине са пословањем, престане да користи или отуђи основна средства у која је извршено улагање, а да при томе у нова основна средства у истом пореском периоду није уложио износ једнак тржишној цени отуђених средстава,<sup>46</sup> као и када током периода коришћења пореског ослобођења смањи број укупно запослених на неодређено време испод броја укупно запослених на неодређено време које је имао у пореском периоду у коме је испунио услове за пореско ослобођење, тако да је просечан број укупно запослених на неодређено време,<sup>47</sup> утврђен на последњи дан периода за који се подноси пореска пријава мањи од броја укупно запослених на неодређено време које је имао у пореском периоду у којем је испунио услове за пореско ослобођење.<sup>48</sup>

#### **IV Директан подстицај за улагања од посебног значаја за Републику Србију**

Улагање од посебног значаја за Републику Србију подразумева улагање чијим би се спровођењем битно утицало на унапређење конкурентности привредне гране или сектора у Републици Србији или на равномеран регионални развој, односно којим се у основна средства корисника средстава улаже најмање пет милиона евра или отвара више од 500 нових радних места повезаних са инвестиционим пројектом ако се улагање реализује у јединици локалне самоуправе која се разврстава у прву или другу групу према степену развијености,<sup>49</sup> или којим се у основна средства корисника улаже више од два милиона евра или се отвара више од 100 нових радних места повезаних са инвестиционим пројектом, уколико се улагање реализује у јединици локалне самоуправе која се развр-

46 Тај износ не сме да буде мањи од вредности која обезбеђује да укупан износ улагања не падне испод законом прописаног износа од најмање једне милијарде динара.

47 Просечан број запослених се утврђује тако што се број запослених на крају сваког месеца у пореском периоду сабере и добијени збир подели са бројем месеци пореског периода. Вид. ЗПДПЛ, чл. 50в ст. 2

48 ЗПДПЛ, чл. 50в ст. 1

49 Одлуку којом се утврђује развојни приоритет јединице локалне самоуправе доноси скупштина или веће јединице локалне самоуправе.

става у трећу или четврту групу према степену развијености, односно у девастирано подручје.<sup>50</sup>

Такође, под улагањем од посебног значаја подразумева се и улагање које подстиче реализацију заједничких развојних приоритета једне или више јединица локалне самоуправе у функцији повећања нивоа њихове конкурентности, као и улагање на основу усвојених билатералних споразума.<sup>51</sup>

За улагање од посебног значаја предвиђено је, дакле, додељивање средстава државне помоћи из буџета Републике Србије, а ради се о улагањима која треба да допринесу да се регионални развој остварује на што уједначенији начин, имајући у виду разлике у степену развијености привреде у општинама и градовима на територији Србије.<sup>52</sup>

За улагања од посебног значаја за Републику Србију и за улагања у вези са реализацијом инвестиционих пројеката у производном сектору и за пројекте услуга сервисних центара, која прођу прописану процедуру,<sup>53</sup> привредном друштву се, као кориснику, додељују средства подстицаја из државног буџета. Износ средстава је опредељен висином оправданих трошкова бруто зарада за нова радна места, која су повезана са инвестиционим пројектом, односно оправданих трошкова улагања у основна средства,<sup>54</sup> или комбинацијом те две методе обрачуна оправданих трошкова.<sup>55</sup> Износ подстицаја не може, међутим, да пређе горњу границу до које је дозвољено доделити државну помоћ.<sup>56</sup> Корисник средстава је дужан да министарство надлежно за послове привреде извештава о реализацији инвестиционог пројекта за који су добијена средства,<sup>57</sup> што обезбеђује држави контролу извршења уговорних обавеза и трошења наменски одобрених средстава.

---

50 Закон о улагањима, чл. 11 ст.1

51 *Ibid.*

52 До 1.01.2013. године било је предвиђено ослобођење од плаћања пореза на добит правних лица за период од пет година за пореског обвезника који обавља делатност у недовољно развијеном подручју, а који испуни услове прописане ранијим чл. 506 ЗПДПЛ.

53 Уредба о критеријумима, чл. 17-20

54 *Ibid.*, чл. 13 и 14

55 *Ibid.*, чл. 16 ст. 3

56 *Ibid.*, чл. 8

57 *Ibid.*, чл. 25

## V Закључак

Споразумом о стабилизацији и придруживању се предвиђа промовисање и заштита улагања, тиме што ће се успоставити повољна клима за улагања, и домаћа и страна, што је кључно за економску и индустријску ревитализацију Србије у годинама које су пред нама. Али, мора се имати у виду одредба чл. 100 ст. 2 тог Споразума, која предвиђа обавезу да се елиминише штетна пореска конкуренција, на основу начела Кодекса понашања за опорезивање пословања.<sup>58</sup> У том смислу, сматрамо да национални законодавни оквир треба да буде постављен тако да подржава улагања капитала у српска привредна друштва, али да у исто време онемогућава да се било којим обликом државне помоћи наруши конкуренција на тржишту и угрози извршавање обавеза преузетих закљученим међународним уговорима.

Општи правни оквир за улагања у Републици Србији мора да буде консистентан, како би улагачима пружао правну и пословну сигурност, односно јасну слику о томе за која улагања и под којим условима имају право да поднесу захтев за добијање неке врсте државне помоћи. Подстицај за велика улагања који се обезбеђује у форми пореског ослобођења у систему пореза на добит правних лица уређен је пореским законом, док су директни подстицаји за реализацију инвестиционих пројеката у одређеним секторима привреде и, посебно, за улагања од посебног значаја за Републику Србију регулисани непореским прописима. Могло би се наметнути питање из којег (економског) разлога законодавац није предвидео исти облик државне помоћи (пореско ослобођење) за улагања које су дефинисана да су „од посебног значаја за Републику Србију” као што је то учињено за велика улагања, пошто су улагања у основна средства привредних друштва, која су српски резиденти, у износу од најмање једне милијарде динара, односно више од 8 милиона евра, свакако, од посебног значаја за развој и унапређење српске привреде. Наша је претпоставка да разлог лежи у томе што се ефекти директног подстицаја брже испољавају него код пореског ослобођења, чије ефекте порески обвезник не може одмах да осети, јер олакшицу може да почне да користи тек од године у којој је остварио опорезиву добит. Али, без обзира на облик, у условима слободне тржишне конкуренције треба подстицати привредни развој додељивањем државне помоћи улагачима, односно

---

58 Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 December 1997 on a Code of Conduct for business taxation, *Official Journal C* 002, 6.01.1998.

корисницима, с тим што мора да буде обезбеђена строга контрола и транспарентност у њеном додељивању, поштовањем прописаних услова и критеријума, чиме се избегава било који вид арбитрарности и дискреционог одобравања подстицаја и олакшица (политички) одабраним привредним друштвима или привредним гранама.

**Gordana ILIĆ-POPOV, Ph.D.**

**Full professor, University of Belgrade Faculty of Law**

## INCENTIVES TO INVESTMENTS IN THE SERBIAN ECONOMY

### *Summary*

*In order to improve economic growth and the investment climate, the state provides investors with various forms of state aid (direct incentives, tax incentives, duty exemptions, customs privileges, etc.). In order to prevent arbitrariness, which were once very pronounced when allocating subsidies to only selected economic entities or economic branches, or when granting tax relief without clearly defined criteria, the procedure for controlling state aid is being implemented. In this way, the protection of free market competition and transparency while granting state aid, as well as the fulfillment of the undertaken obligations under the Stabilization and Association Agreement are ensured. The paper focuses on direct incentives and tax incentives, as the most significant forms of state aid. The author analyzes tax exemption for large investments and compares them with investments of special importance to the Republic of Serbia, which are regulated in non-tax legislation.*